

Die Welthandelsordnung nach Cancún, oder: Was passiert, wenn die Rhetorik von der Entwicklungsrunde plötzlich ernst genommen wird...

Liebig, Klaus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Liebig, K. (2003). *Die Welthandelsordnung nach Cancún, oder: Was passiert, wenn die Rhetorik von der Entwicklungsrunde plötzlich ernst genommen wird...* (Analysen und Stellungnahmen, 2/2003). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-112201>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Welthandelsordnung nach Cancún, oder: Was passiert, wenn die Rhetorik von der Entwicklungsrunde plötzlich ernst genommen wird...

- *Internationaler Handel erhöht das weltweite Wachstum und verbessert die Chancen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung. Eine Entwicklungsrunde könnte dieses Potenzial verstärken.*
- *Unter Entwicklungspolitikern besteht weitgehend Konsens darüber, was eine Entwicklungsrunde ausmachen würde: verbesserter Marktzugang für Entwicklungsländer, keine Verhandlungen über Investitionen und Wettbewerbsregeln in der laufenden Runde, zusätzliche Unterstützung für Entwicklungsländer im Bereich trade-related capacity building. Die handelspolitischen Entscheidungsträger in den Industrieländern fühlen sich diesem Konsens – entgegen ihrer eigenen Rhetorik – nicht verpflichtet. Sie tragen daher die Hauptverantwortung für das Scheitern in Cancún.*
- *In Cancún haben sich die Entwicklungsländer erfolgreich als artikulationsfähige Gruppe mit Blockadepotenzial präsentiert. Es bleibt abzuwarten, ob sie ihre Handlungsspielräume in Zukunft einsetzen, um das multilaterale Handelssystem konstruktiv mitzugestalten. Dies wird insbesondere von den Schwellen- und Ankerländern wie Indien, China oder Brasilien abhängen.*
- *Das Scheitern der Konferenz bedeutet noch keinen Erfolg für die Entwicklungsländer, da sie ihre handelspolitischen Ziele nicht erreicht haben. Es bleibt zu hoffen, dass der Schock von Cancún zu einer stärkeren Kompromissbereitschaft vor allem der Industrieländer, aber auch der Schwellen- und Ankerländer führt, um die WTO entwicklungsfreundlicher zu gestalten. Gelingt dies nicht, droht ein Zerfall der multilateralen Handelsordnung.*

Die neue Welthandelsrunde sollte eine Entwicklungsrunde werden – und nun ist sie durch den Widerstand vieler Entwicklungsländer in Cancún zunächst einmal ins Stocken geraten. Darüber beklagen sich ausgerechnet die Handelspolitiker aus dem Norden am lautesten, die die Doha-Runde zuvor „Entwicklungsrunde“ getauft hatten. Die Entwicklungsländer hätten eine große Chance verpasst, heißt es in den Stellungnahmen vieler Regierungen aus den Industrieländern und in großen Teilen der Presse. Allerdings wird häufig übersehen, dass die Entwicklungsländer nicht die Entwicklungsrunde an sich ablehnten, sondern eine neue Handelsrunde, die im Wesentlichen auf den Vorstellungen der Industrieländer basierte. Es ist zwar noch ungewiss, ob die Entwicklungsländer durch ihren neu erwachten Widerspruchsgeist zusätzliche Konzessionen der Industrieländer erreichen oder am Ende mit leeren Händen dastehen werden. Unbegründet war ihre Ablehnung jedoch nicht.

Was wäre eine Entwicklungsrunde?

Eine „echte Entwicklungsrunde“ würde einen positiven Impuls für das weltweite Wirtschaftswachstum, die Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern und den Bestand einer multilateralen, regelgebundenen Welthandelsordnung geben. Zwischen vielen Wissenschaftlern, entwicklungspolitisch argumentierenden Institutionen und gemäßigten Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) herrscht ein erstaunlicher Konsens über zentrale Elemente einer Entwicklungsrunde:

- Die Industrieländer müssten ihre Agrarsubventionen verringern, die zur Zeit ca. 300 Milliarden US \$ pro Jahr ausmachen. Die Subventionen und die mangelnde Marktöffnung verringern mögliche Exporterlöse der Entwicklungsländer um geschätzte 40 Mrd. US \$ (zum Vergleich: die gesamte öffentliche Entwicklungszusammenarbeit beläuft sich zur Zeit auf etwa 50 Mrd. US \$ pro Jahr).

- Der Marktzugang für nicht agrarische arbeitsintensive Produkte aus Entwicklungsländern müsste verbessert werden, unter anderem durch den Abbau von Spitzenzöllen und Zolleskalation (mit der Verarbeitungsstufe ansteigende Zollsätze). Auch eine Liberalisierung von temporärer Arbeitskräftewanderung könnte vielen Entwicklungsländern Exporterlöse im Dienstleistungshandel bringen.
- Die sogenannten Singapur-Themen sollten nicht in die Entwicklungsrunde integriert werden. Hierunter versteht man Verhandlungen zu den Themen ausländische Direktinvestitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und Handelserleichterung. Lediglich Handelserleichterungen, die mit einer möglichst reibungslosen Zollverwaltung zu tun haben, sind relativ unumstritten. Gegen die Integration der anderen Themen spricht vor allem, dass sie die WTO mit neuen Regulierungsbereichen überfrachten würden, bevor die „alten“ Probleme des Marktzugangs gelöst sind. Sie sollten daher auf die Zeit nach Abschluss der laufenden Runde vertagt werden.
- Zusätzliche Unterstützung im Bereich *trade-related capacity building* sollte den Entwicklungsländern zugesagt werden, um sie bei der Integration in die Weltwirtschaft und bei der Wahrnehmung ihrer Rechte in der WTO zu unterstützen.

Eine so verstandene Entwicklungsrunde ist Teil des Monterrey-Konsenses der internationalen Entwicklungspolitik: Zwar sind demnach alle Länder primär selbst für ihre wirtschaftliche Entwicklung verantwortlich. Aber der internationalen Handelspolitik kommt die Aufgabe zu, entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um die nationalen Politiken der Entwicklungsländer in ihrer Wirkung zu unterstützen. Hierzu haben sich die Staats- und Regierungschefs auf der UN-Konferenz in Monterrey im Jahr 2002 verpflichtet. In Cancún waren die

europäische und die US-amerikanische Handelspolitik weit vom Monterrey-Konsens entfernt.

Von Doha nach Cancún

Auf der WTO-Ministerkonferenz in Doha hatten die Mitgliedsländer im November 2001 den Startschuss für eine neue Liberalisierungsrunde gegeben. Unter dem Eindruck des 11. September wollten die USA ein Zeichen für den Multilateralismus setzen. Die EU suchte die Entwicklungsländer mit dem Label „Entwicklungsrunde“ für die neue Handelsrunde zu gewinnen. Seitdem verstrichen jedoch in allen Verhandlungsbereichen die gesetzten Fristen, ohne dass eine Einigung über strittige Punkte erzielt werden konnte. Die EU, die USA und die Entwicklungsländer blockierten sich in zentralen Fragen gegenseitig. Von der Konferenz in Cancún wurde nun ein politisches Signal erwartet, um die Entschlossenheit der Mitgliedsländer zum erfolgreichen Abschluss der Entwicklungsrunde zu demonstrieren. Im Vorfeld war es nicht einmal gelungen, einen abgestimmten Entwurf für eine Ministererklärung zu erarbeiten. Der Vorsitzende des Allgemeinen Rates der WTO legte daraufhin „in persönlicher Verantwortung“ einen Entwurf vor, der seiner Ansicht nach als Verhandlungsgrundlage hätte dienen können. Dieser Entwurf wurde im Vorfeld von Cancún von den Entwicklungsländern scharf kritisiert, da er ihrer Meinung nach im Wesentlichen die Interessen der Industrieländer widerspiegelte.

Inhaltliche Streitpunkte in Cancún

Die Konferenz in Cancún wurde von zwei Themen dominiert: der Liberalisierung des Agrarmarktes und der Aufnahme von Verhandlungen über die Singapur-Themen. Daneben hatten zwei weitere Themen größere Bedeutung: Baumwolle und Marktzugang bei nicht agrarischen Gütern, während alle anderen Punkte auf der umfangreichen Agenda eine untergeordnete Rolle spielten – was nicht heißt, dass es in einem dieser Punkte zu einer Einigung gekommen ist.

Agrarhandel: Beim Agrartheema standen sich Industrie- und Entwicklungsländer frontal gegenüber. Die USA und die EU hatten sich einige Wochen vor Cancún auf einen Kompromiss geeinigt, der eine moderate Kürzung der internen Stützungsmaßnahmen mit Marktöffnungsfordernungen an die fortgeschrittenen Entwicklungsländer verband. Der Entwurf für die Ministererklärung orientierte sich im Agrarteil eng an diesem „Kompromissvorschlag“, was eine Gruppe von Entwicklungsländern zu harschen Reaktionen veranlasste. In der Folge bildete sich die so genannte G-21, ein informeller Zusammenschluss von Entwicklungsländern unter der Führung von Brasilien.*

Die G-21 konnte sich in Cancún als „Stimme der Entwicklungsländer“ profilieren, deren Durchsetzungsfähigkeit von den Industrieländern unterschätzt wurde. Die Gruppe löste quasi die Cairns-Gruppe ab, die in der Vergangenheit unter Einschluss einiger Industrieländer für eine Liberalisierung des Agrarhandels eingetreten war. Nun mutierte die G-21 zu einer „Süd-Cairns“ unter Einschluss von protektionsorientierten Entwicklungsländern wie Indien. Dies führte zu einer Positionsverschiebung in dem Sinne, dass primär Industrieländer ihre Agrarmärkte liberalisieren müssten, wohingegen Entwicklungsländer Schutzmaßnahmen aufrechterhalten dürften. Durch die Mitgliedschaft von China – das sich erstmals in eine Koalition mit Entwicklungsländern in der WTO einbinden ließ – erlangte die Gruppe zusätzliches politisches Gewicht, was rhetori-

sch durch die Äußerung unterstrichen wurde, die G-21 vertrete „mehr als die Hälfte der Erdbevölkerung“.

Die G-21 weigerte sich zum Auftakt der Konferenz, den Entwurf der Ministererklärung im Agrarteil überhaupt als Verhandlungsgrundlage zu akzeptieren. Nach einer Phase des Abtastens setzten zwar Verhandlungen zwischen G-21 und Industrieländern ein, brachten jedoch nur geringe Fortschritte. Der zweite Entwurf für die Ministererklärung basierte weiterhin im Wesentlichen auf dem US-EU-Kompromisspapier. Der Stillstand im Agrarbereich blockierte auch die übrigen Verhandlungsbereiche. Wieder einmal sollte die Liberalisierung des Agrarhandels zum Stolperstein der Welthandelsordnung werden.

Singapur-Themen: Parallel zum Agrarbereich drehte sich der andere Nord-Süd-Konflikt um die Aufnahme von Verhandlungen zu den Singapur-Themen. In Doha hatte es noch danach ausgesehen, als hätten die Entwicklungsländer ihren Widerstand gegen eine Einbeziehung aufgegeben. Lediglich Indien hatte in letzter Minute die Formulierung durchgesetzt, dass die endgültige Aufnahme von Verhandlungen in Cancún erst durch einen „expliziten Konsens“ beschlossen werden könne. Was zunächst nach einem diplomatischen Rückzugsgefecht ausgesehen hatte, wurde in Cancún zur Überraschung vieler Beobachter von zahlreichen Entwicklungsländern genutzt, um ihren Widerstand wieder aufleben zu lassen.

Eine Gruppe von 70 Entwicklungsländern unter Führung von Malaysia und Indien sprach sich ebenso gegen die Singapur-Themen aus wie die Gruppe der afrikanischen Staaten. Auf der anderen Seite stand die EU (gemeinsam mit Japan und Korea), die sich vehement für Verhandlungen über alle vier Singapur-Themen einsetzte und eine Aufteilung („*unbundling*“) der Themen zunächst ablehnte. Dabei war schnell klar, dass insbesondere die Themen Investitionen und Wettbewerb auf erheblichen Widerstand der Entwicklungsländer stießen. Die USA verhielt sich in Bezug auf die Singapur-Themen zwar loyal zur EU, drängte aber nicht aktiv auf ihre Einbeziehung. Der Fokus der USA lag auf Marktöffnung in Entwicklungsländern, nicht auf der Entwicklung neuer multilateraler Regeln.

Im zweiten Entwurf für die Ministererklärung wurde lediglich das Thema Wettbewerb ausgegrenzt, während das noch umstrittenere Thema Investitionen in etwas verkleinelter Form weiterhin Bestandteil der Runde blieb. Erst in der letzten Verhandlungsnacht bot die EU an, auch Investitionen fallen zu lassen. Dieses Kompromissangebot kam zu spät, da die Fronten inzwischen so verhärtet waren, dass die afrikanischen Länder sich weiterhin gegen jedes Singapur-Thema aussprachen, während Japan und Korea auf allen vier Themen bestanden (vermutlich, um damit einen möglichen Fortschritt in den Agrarverhandlungen endgültig zu blockieren).

Baumwolle: Relativ überraschend gelangte wenige Monate vor Cancún die Baumwollinitiative von vier westafrikanischen Ländern auf die Agenda der Ministerkonferenz. Benin, Mali, Burkina Faso und Tschad forderten eine Entscheidung in Cancún, dass bis zum Jahr 2006 alle Subventionen im Baumwollsektor auslaufen müssten. Die USA subventionieren ihre 25.000 Baumwollproduzenten mit etwa 3 Mrd. US \$ jährlich, was dem Bruttosozialprodukt von Burkina Faso entspricht, wo 2 Millionen Menschen von der Baumwollproduktion abhängen. Die EU zahlt immerhin 0,6 Mrd. US \$ an Baumwollsubventionen. Während die EU Diskussionsbereitschaft andeutete, ohne jedoch konkrete Zusagen zu machen, wollten die USA den Vorschlag nur im Rahmen der Gesamtverhandlungen behandeln – und ihn damit unbestimmt vertagen. Baumwolle entwickelte sich zum Symbolthema von Cancún, weil an dem Sektor die falsche Rhetorik der Industrieländer von der Entwicklungsrunde besonders nachdrücklich

* Ägypten, Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Indien, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand, Venezuela.

demonstriert werden konnte. In der Tat war der Passus zur Baumwolle im zuletzt vorliegenden Entwurf für eine Ministererklärung an Peinlichkeit kaum zu überbieten: den Entwicklungsländern wurde in Aussicht gestellt, aus bestehenden Programmen der Entwicklungszusammenarbeit Maßnahmen zu finanzieren, die zu einer Diversifizierung ihrer Exportstruktur beitragen – ein zynischer Vorschlag angesichts der Tatsache, dass die westafrikanischen Baumwollproduzenten nur aufgrund der Subventionen in den Industrieländern nicht wettbewerbsfähig sind.

Marktzugang im nicht landwirtschaftlichen Bereich: In den Schatten der drei erstgenannten Themen geriet der eigentliche Kern der Welthandelsordnung: die Verhandlungen über Marktöffnungszusagen im nicht landwirtschaftlichen Bereich. Sowohl die USA als auch die EU hatten ein großes Interesse daran, substantielle Zusagen der fortgeschrittenen Entwicklungsländer zu erhalten, in denen wesentlich höhere Importhemmnisse bestehen als in den Industrieländern. Durch den Stillstand im Agrarbereich kamen die Verhandlungen hier nicht recht in Gang. Dennoch deutete sich die alte Frontstellung an, dass Entwicklungsländer zu eigenen Marktöffnungszusagen kaum bereit waren, aber gleichzeitig Zollsenkungen in Industrieländern forderten. Es ist allerdings unklar, ob die Entwicklungsländer eigene Zugeständnisse nur aus taktischen Gründen so entschieden ablehnten, um zunächst die Entwicklung im Agrarbereich abzuwarten.

Die Rolle der Nicht-Regierungsorganisationen (NROs)

Viel spricht für die These, dass der Einfluss der NROs in Cancún größer war als bei der ebenfalls gescheiterten Ministerkonferenz in Seattle. Das liegt zunächst daran, dass die inhaltliche und organisatorische Professionalisierung der NROs in den letzten Jahren weiter zugenommen hat. Ein weiterer Grund liegt in der erfolgreichen Bildung taktischer Allianzen mit Entwicklungsländer-Regierungen. Die Themenverschiebung seit Seattle von Umwelt- und Sozialstandards zu Agrarhandel und Investitionen hat diese Solidarisierung erleichtert. In Cancún fiel auf, dass ein Großteil der NROs gemeinsam mit vielen Entwicklungsländern auf der Basis des oben skizzierten entwicklungspolitischen Konsenses argumentierte, und dabei teilweise auch für eine weitere Liberalisierung des Welthandels eingetreten ist. NROs haben dabei – ähnlich wie die ebenfalls sehr präzente Weltbank – unterschiedliche Instrumente eingesetzt: wissenschaftliche Studien wurden finanziert, Regierungen im Süden beraten und Pressekontakte im Norden genutzt. Dadurch haben NROs dazu beigetragen, die Industrieländer stets an ihre Rhetorik von der Entwicklungsrunde zu erinnern und die Entwicklungsländer in ihrem Widerstand gegen die Agenda der Industrieländer zu bestärken. Aber sie haben das mit Mitteln erreicht, die legitimer Teil einer pluralistischen Demokratie sind und auch von anderen Interessengruppen praktiziert wird. Insofern trifft die gelegentlich an NROs geäußerte Kritik, sie seien nicht demokratisch legitimiert, nicht zu.

Die Verantwortung für das Scheitern

Es gibt zahlreiche Faktoren, die zum Scheitern der Konferenz in Cancún beigetragen haben. Zum einen sind prozedurale Defizite (ineffiziente Verhandlungsführung, vorschneller Abbruch der Konferenz) zu nennen. Zum anderen hat der – unterschiedlich begründete – Widerstand der Entwicklungsländer gegen den zuletzt vorliegenden Entwurf der Ministererklärung einen Abschluss verhindert. Die Hauptverantwortung für das Scheitern tragen jedoch die Industrieländer, und hier besonders die EU, weil sie entgegen ihrer Rhetorik nicht bereit waren, eine „echte“ Entwicklungsrunde mitzutragen, und weil sie den Widerstand der Entwicklungsländer unterschätzten.

Dahinter steht das Problem, dass verschiedene Handlungslogiken und Interessen aufeinanderprallen: Die Rhetorik von der Entwicklungsrunde impliziert, dass Reformen eingeleitet werden, die speziell den Bedürfnissen der Entwicklungsländer dienen. Das ist eine Position, die von politischen und wirtschaftlichen Einzelinteressen abstrahiert und ein globales Gemeinwohlinteresse unterstellt. Es ist daher kein Zufall, dass sich normativ argumentierende Wissenschaftler, Institutionen (Weltbank) und NROs relativ leicht auf einige konsensuale Forderungen einigen können, da sie alle im Rahmen einer solchen Logik argumentieren.

Verhandlungen in der WTO folgen aber gerade nicht diesem Muster, sondern einem realpolitischen Kalkül der beteiligten Nationalstaaten, das auf wirtschaftliche Interessengruppen Rücksicht nimmt. Entgegen ihrer entwicklungspolitischen Rhetorik blieben die Industrieländer diesem Denken weiter verhaftet. So erklären sich Äußerungen wie die in einem internen EU-Papier, dass die von der G-21 vorgeschlagene Reform des Agrarmarktes die „alleinige Last der Strukturanpassung auf die Industrieländer laden würde“. Dies wäre tatsächlich eine Konsequenz aus einer entwicklungsorientierten Reform (wobei aus normativer ökonomischer Sicht die Strukturanpassung ausgesprochen vorteilhaft für die Industrieländer selbst wäre, weil sie sich durch ihre Agrarpolitik selbst schaden). Der Widerstand der heimischen Agrar-Lobby verhindert jedoch eine entwicklungsorientierte Reform, was ein schwer zu akzeptierendes Argument ist, wenn man sich für das globale Gemeinwohl einsetzt.

In diesem Sinne hat die speziell von der EU verwendete Rhetorik von der Entwicklungsrunde auf sie selbst zurückgeschlagen. Erschwerend für den Ausgang in Cancún kam hinzu, dass die EU den Widerstand der Entwicklungsländer gegen das realpolitische „*business as usual*“ unterschätzt hat, so dass ihr Kompromissvorschlag zu den Singapur-Themen zu spät kam. Offensichtlich hat es die EU-Kommission nicht vermocht, ihre Außen-, Entwicklungs- und Handelspolitik hinreichend zu koordinieren, um den Widerstand der Entwicklungsländer im Vorfeld von Cancún angemessen wahrzunehmen. Die EU erweckte in Cancún bis zuletzt den Eindruck, dass sich die Entwicklungsländer letztlich der Agenda der Industrieländer – wie in der Vergangenheit – beugen würden. Dies erwies sich als Trugschluss.

Die Rolle der Entwicklungsländer

In Cancún lebte ein aktiver Entwicklungsländerblock in der internationalen Handelspolitik erfolgreich wieder auf. Viele ihrer offensiven Forderungen bewegten sich auf dem Boden des Monterrey-Konsenses, so dass die Ablehnung des Entwurfs für die Ministererklärung verständlich ist. Damit die Blockbildung jedoch nicht zu einem Pyrrhussieg wird, müssen die Schwellen- und Ankerländer (für die jeweilige Weltregion wichtige Länder wie Indien, China oder Brasilien) in Zukunft eine größere Verantwortung für den Bestand des multilateralen Handelssystems übernehmen. Dazu gehört, dass auch sie bereit sein müssen, im eigenen, wie im Interesse der weniger entwickelten Länder weitere Marktöffnungsverpflichtungen auf sich zu nehmen. Nur unter dieser Voraussetzung kann es zu einem Abschluss der Entwicklungsrunde kommen, da ansonsten für die Industrieländer der wichtigste Anreiz für ein Abkommen fehlt.

Die afrikanischen Länder und die *Least Developed Countries* (LDCs) sollten nicht in die Falle tappen, zu defensiven Neinsagern zu werden und ihre Veto-Macht in der WTO allzu häufig einzusetzen. In Cancún thematisierten die LDCs beispielsweise das Problem der Präferenzerosion. Der relative Vorteil des präferenziellen Marktzugangs

gegenüber fortgeschrittenen Entwicklungsländern schwindet, wenn es zu einer allgemeinen Zollsenkung kommt. Dadurch war das Interesse der LDCs an Verhandlungen gering. So verständlich diese Position kurzfristig ist, so begeben sich die LDCs damit unnötig in die weitere Abhängigkeit von Präferenzabkommen, deren Wirksamkeit kritisch zu beurteilen ist. Außerdem isolieren sich die LDCs im Kreise der übrigen Entwicklungsländer und marginalisieren sich damit nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch noch weiter. Es wäre sinnvoller, die realen Probleme der LDCs mit Hilfe zusätzlicher Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit anzugehen, anstatt zum Bremser in der Welthandelsordnung zu werden.

Die Zukunft des multilateralen Handelssystems

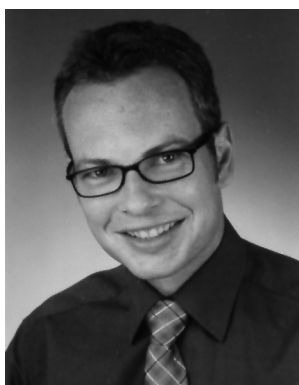
Das Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún kann nicht als Erfolg gewertet werden. Ein Erfolg wäre es gewesen, wenn sich die Mitgliedsländer zu einer echten Entwicklungsrunde bekannt hätten, mit der das weltweite Wachstum und die Armutsbekämpfung gefördert worden wäre. Was sind die Folgen von Cancún? Die Konferenz könnte das multilaterale Handelssystem mindestens in drei Richtungen beeinflussen: (1) eine stärkere Hinwendung der Industrieländer zu bilateralen und regionalen Abkommen; (2) Aufbau eines multilateralen Handelssystems der „zwei Geschwindigkeiten“; (3) Förderung der Kompromissbereitschaft der Industrie- und Schwellenländer, verbunden mit prozeduralen Reformen der WTO.

Die meisten Beobachter befürchten ein Abgleiten der internationalen Handelspolitik in **bilaterale und regionale Abkommen**, wie es gleich nach der Konferenz vom US-amerikanischen Handelsbeauftragten angekündigt wurde. Schon wenige Tage nach Cancún verließen beispielsweise Kolumbien und Peru die G-21, um in bilaterale Verhandlungen mit den USA einzutreten. Eine Vielzahl von Handelsblöcken würde die Transaktionskosten des Welthandels erhöhen, unter anderem durch die notwendigen Ursprungsregeln, und das multilaterale Handelssystem aushöhlen. Gerade Entwicklungsländer, die in der Regel in bilateralen Verhandlungen noch weniger Konzessionen der mächtigeren Industrieländer erhalten als im Rahmen der WTO, können so zu Verlierern werden. Kurzfristig ist es allerdings eher unwahrscheinlich, dass die Industrieländer bilaterale Abkommen mit Schwellen- und Ankerländern schließen können, denn die inhaltlichen Streitpunkte bleiben im Kern bestehen. Insofern muss der Hinweis der Industrieländer auf den angeblich so vorteilhaften Bilateralismus teilweise als Wechsel in der politischen Rhetorik interpretiert werden: vom Zuckerbrot (Entwicklungsrunde) zur Peitsche (Erosion des Multilateralismus). Für Entwicklungsländer stellt sich die bittere Frage, ob sie den Multilateralismus dadurch retten sollen, dass sie einem für sie ungünstigen Kompromiss zustimmen.

Eine weitere Konsequenz aus Cancún kann darin bestehen, dass die WTO-Mitgliedsländer wieder vom Prinzip des *single undertaking* abgehen und ein **internationales Handelssystem mit „zwei Geschwindigkeiten“** entsteht. Ähnlich wie in der Tokyo-Runde des alten GATT werden dann einige Abkommen – wie beispielsweise über Investitionen – nur von den fortgeschrittenen Mitgliedsländern unterzeichnet. Das Prinzip der zwei Geschwindigkeiten könnte auch wieder in die Marktzugangsverhandlungen

zurückkehren, wo es in der Vergangenheit unter dem Begriff *special and differential treatment* praktiziert wurde: die großen Handelsmächte handeln Zollsenkungen unter sich aus, geben sie via Meistbegünstigung an die übrigen WTO-Mitglieder weiter und kümmern sich nicht weiter darum, ob diese ihre Zölle ebenfalls senken. Dieses Szenario hat für LDCs ihre Tücken: abgesehen davon, dass sich alle Länder nach der ökonomischen Theorie durch Zölle primär selber schaden, verlieren sie auch Einflussmöglichkeiten auf die Weiterentwicklung des multilateralen Regelwerks. Gegenüber einer weiteren Zersplitterung der Welt in regionale Handelsblöcke hätte dieses Szenario immerhin den Vorteil, dass ein multilaterales System erhalten bleibt.

Die wünschenswerteste, und gleichzeitig unwahrscheinlichste Folge von Cancún könnte sein, dass sich Industrie- und Schwellenländer auf ihre gemeinsamen Interessen besinnen und **stärkere Kompromissbereitschaft** entwickeln. Die mit dem Scheitern von Cancún verbundene Denkpause müsste genutzt werden, um die Entscheidungsstrukturen der WTO zu reformieren (unabhängigeres und stärkeres WTO-Sekretariat, Delegationsprinzip, transparente Entscheidungsverfahren) und Kompromissfelder auszuloten. Inhaltlich sollten die Industrieländer vor allem zusätzliche Konzessionen beim Agrarhandel machen und ihre Märkte für nicht landwirtschaftliche Produkte weiter öffnen, während im Gegenzug die Schwellenländer Marktzugangs erleichterungen anbieten müssten – auch für arbeitsintensive Produkte aus LDCs. Von den Singapur-Themen würden nur öffentliches Beschaffungswesen und Handelserleichterung in die Verhandlungen aufgenommen. Dieses Szenario verlangt von den Industrieländern, sich in der Handelspolitik stärker vom Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen zu emanzipieren. Die Schwellen- und Ankerländer müssten es schaffen, in der WTO von einer Blockademacht zu einer Gestaltungskraft zu werden.



Klaus Liebig

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Globalisierung: Handel, Direktinvestitionen, Währungspolitik, Entwicklungsfinanzierung

Weiterführende Literatur:

Oxfam International (2002): Rigged Rules and Double Standards. Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty. [www.maketrade-fair.com]

World Bank (2003): Global Economic Prospects 2004. Realizing the Development Promise of the Doha Agenda. Washington, D.C.

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK®

GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE · INSTITUT ALLEMAND DE DEVELOPPEMENT
TULPENFELD 4 · D-53113 BONN · TELEFON 0228 94927-0 · FAX 0228 94927-130
die@die-gdi.de · www.die-gdi.de · ISSN 1434-8934