

Das Debakel von Cancún

Kontraproduktive Konsequenzen

Ralph Rotte

Das Scheitern der jüngsten Verhandlungs runde zur Liberalisierung des Welt handels, der fünften WTO-Ministerkon ferenz Mitte September letzten Jahres in Cancún ist verschiedentlich als bahnbre chender Erfolg der Entwicklungsländer gegen über den Egoismen des kapitalisti schen Westens begrüßt worden. Gemäß der gängigen Interpretation von Globali sierungsgegnern bedeutet der gut organisierte und vorbereitete Widerstand der Gruppe von 21 Staaten der Dritten Welt unter der Führung Chinas, Indiens und Brasiliens einen ersten wichtigen Emanzi pationsakt der Dritten Welt in der welt wirtschaftlichen Konfrontation mit den Vertretern eines neoliberalen Globalisie rungskurses um eine gerechtere Verteilung des globalen Wohlstandes und der Chancen zu eigenständiger ökonomischer Entwicklung. Sie hätten damit ei nen historischen Erfolg gegen den Nor den errungen, der allein vom weltwirt schaftlichen Globalisierungsprozess pro fitiere und die Verantwortung „für alle ökonomischen, ökologischen und sozialen Übel des armen Südens“ (*Neue Zürcher Zeitung*, 15./16. November 2003) trage. Zum mindest war dies offenbar die Wahrnehmung verschiedener Ver handlungsteilnehmer, etwa des tansanischen Delegierten, der sich sehr zufrieden zeigte, dass „die armen Länder der Mani pulation durch die reichen Länder wider standen“ hätten (*African Business*, No vember 2003), oder der Aktivisten ver schiedener beobachtender NGOs, die ob ihres scheinbaren Erfolges in den Straßen

tanzten (ebenda). In diesem Sinne werden die Konferenz von Cancún und die G 21, der außerdem die meisten lateinamerika nischen Staaten, Ägypten, Indonesien, Pakistan, Thailand, die Philippinen, Ni geria und Südafrika angehören, quasi als viel versprechende Fortsetzung der neo imperialistisch geprägten Dis kussion um eine „Neue Weltwirtschafts ordnung“ in den siebziger und achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts gesehen.

Nun ist es wirtschaftspolitisch zweifel los richtig, den viel zitierten Unwillen der Europäischen Union zu einem weiteren Abbau der Agrarsubventionen, die durch die Vereitelung von Exportchancen der Entwicklungsländer klar zu deren Lasten gehen, über das angekündigte Maß hin aus anzuprangern. Das Gleiche gilt für Japan und die Vereinigten Staaten, ins besondere im Hinblick auf die massive Protektion ihrer Reis- beziehungsweise Baumwollproduktion. Ebenso muss man anerkennen, dass das taktische Verhalten des Chefunterhändlers der EU, Handels kommissar Pascal Lamys, durch eine offen bar kaum zu ertragene Arroganz und kaum nachzuvollziehende Un geschicklichkeit charakterisiert war. Dennoch ver kennt die positive Resonanz auf Cancún, die hier zu Lande in kapitalismuskritischen intellektuellen Kreisen zu beobachten ist, vier zentrale Punkte.

Scheitern mitverursacht

Erstens haben auch die Positionen der Entwicklungsländer zum Scheitern der Verhandlungen beigetragen. Denn sie be

trachten die Doha-Runde der WTO in erster Linie als Möglichkeit, von den Industrieländern berechtigte Zugeständnisse zur Verbesserung ihrer Handelschancen einzufordern – ohne selbst im Gegenzug eine weitere Öffnung ihrer Märkte beziehungsweise Handelserleichterungen zur Vereinfachung und Sicherung des transnationalen Güter- und Dienstleistungsverkehrs zuzugestehen. Symptomatisch für diese Haltung ist die Weigerung vieler Länder der Dritten Welt in Cancún, die so genannten Singapur-Themen umzusetzen, auf die man sich bereits 1996 geeinigt hatte. Dazu gehören insbesondere Maßnahmen wie die Etablierung verlässlicher Regeln für die Sicherheit von Investitionen aus dem Ausland und Regierungskäufe, eine effektive Wettbewerbspolitik sowie die prozeduale Erleichterung des Handels, etwa durch eine Vereinfachung und Beschleunigung von Zollformalitäten. In keinem dieser Bereiche waren die G-21-Staaten – mit tatkräftiger ideologischer Unterstützung durch NGOs wie Oxfam und Action Aid – zu Zugeständnissen bereit, wie sie insbesondere von der EU und Japan gefordert wurden. Insgesamt lehnten es 77 der 146 WTO-Mitgliedstaaten überhaupt ab, ein neues Übereinkommen über die Singapur-Themen auszuhandeln (*African Business*, November 2003).

Leiden unter der Stagnation

Zweitens sind es weniger die Industrie- als die Entwicklungs- und Schwellenländer, die unter einer Stagnation der Welt-handelsliberalisierung infolge des mehr oder weniger kategorischen und massiv von Antiglobalisierungs-Aktivisten unterstützten Neins der G 21 zu leiden haben. Schließlich ist es mittlerweile empirisch kaum mehr zu bestreiten, dass eine wirtschaftliche Öffnung mittel- und langfristig zu einem höheren Wirtschaftswachstum führt. Öffnung und Integration in die Weltwirtschaft sind eben weniger

Instrumente einer von den Kapitalisten des Westens konzipierten Strategie zur neokolonialen Ausbeutung der Dritten Welt als Wege zu einer mittel- bis langfristigen Erhöhung des Wohlstands niveaus einer Volkswirtschaft und Gesellschaft. Darauf hat jüngst wieder Horst Siebert in einer überaus lesenswerten zusammenfassenden Auseinandersetzung mit den Globalisierungsgegnern in *Außenwirtschaft. Schweizerische Zeitschrift für internationale Wirtschaftsbeziehungen* hingewiesen (März 2002, Seite 7 bis 28). Tatsächlich sind die Exporte der Entwicklungsländer in den ersten sechs Jahren nach Etablierung der WTO 1995 fast doppelt so schnell gewachsen wie die gesamten Weltexporte. Selbst wenn man die Volksrepublik China, deren Handelsexpansion einen großen Teil dieses Wachstums ausmacht, herausrechnet, liegt die Zunahme noch immer um fünfzig Prozent über dem des globalen Exportvolumens (*The Economist*, 30. Oktober 2003). Freihandelskritiker übersehen dabei oft, dass klar zwischen der handelsbedingten Erhöhung des Wirtschaftswachstumes und des Volkseinkommens und der Verteilung der Handelsgewinne zu unterscheiden ist, die sehr stark von den innergesellschaftlichen Bedingungen eines Landes abhängen. Festzuhalten bleibt, dass Länder, die sich in den letzten zehn bis zwanzig Jahren verstärkt dem internationalen Handel geöffnet haben, heute ökonomisch wesentlich besser dastehen als Staaten, die noch immer Aspekte überholter protektionistischer Konzeptionen wie der in den siebziger Jahren gepriesenen Strategie der Importsubstitution anhängen.

Ohne produktive Idee

Drittens ist aufgrund der fehlenden Konsistenz der G 21 die Interpretation von Cancún als Emanzipationsakt der Dritten Welt schlichtweg naiv, weil unglaublich undifferenziert. Die G 21 haben zwar eine

gewisse Verhinderungsmacht bewiesen; dies bedeutet jedoch bei weitem nicht, dass sie eine alternative produktive Idee für eine Weiterentwicklung des Welthandelssystems vorzuweisen hätten. Vielmehr zeichnet sich die G 21 durch äußerst heterogene Interessenlagen aus, insbesondere, was die großen Akteure angeht. So sitzt zum Beispiel China aufgrund der rasanten Veränderung seiner Wirtschaftsstrukturen mittlerweile mehr und mehr im Boot der Industrie- als der agrarisch verfassten Entwicklungsländer. Vor dem Hintergrund, dass man in Cancún gar nichts erreicht hat, stellt sich daher erneut die Frage nach den Vorteilen, welche die kleineren und ärmsten Entwicklungsländer von Cancún haben sollen.

Gefährdung des multilateralen Handels

Das Beispiel China zeigt ferner *viertens* deutlich auf, dass mit dem Scheitern der Konferenz in Mexiko eine allgemeine Gefährdung des multilateralen Welthandelssystems verbunden sein könnte, wenn die großen Handelsmächte zukünftig bilaterale Alternativen zum WTO-Rahmen suchen. Diesen Bilateralismus im Verhältnis zu den USA und zur EU können sich Länder wie China oder Indien zweifellos eher leisten als kleinere, als Handels- und Investitionspartner *per se* weniger attraktivere, kleinere Entwicklungsländer. Das wachsende Bemühen der EU um einen Ausbau des wirtschaftlichen und politischen Verhältnisses zur Volksrepublik bis hin zur Kooperation in Hightech-Bereichen wie dem Satelliten-navigationssystem Galileo spricht in dieser Hinsicht Bände sowohl, was die Neigung der Industrieländer zum Bilateralismus als auch die mangelnde Solidarität Chinas mit den Partnern in der G 21 angeht. Bilaterale oder regionale Alternativen zur globalen Ordnung der WTO werden bereits seit längerem von der EU und von den USA, seit neuestem auch von den

asiatischen Staaten verfolgt; nach Cancún dürften sie verstärkt verfolgt werden. Dies betrifft beispielsweise geplante oder verhandelte Freihandelszonen der EU mit den osteuropäischen Ländern oder mit den Mittelmeer-Anrainerstaaten, der USA mit Kolumbien, Thailand, Peru oder Sri Lanka sowie Japans mit Südkorea, möglicherweise unter Einschluss einer anstehenden Freihandelszone Chinas mit den südostasiatischen Staaten.

Cancún bedeutet daher nicht im Geringsten eine Stärkung der Dritten Welt bei der Durchsetzung ihrer legitimen Interessen, sondern im Gegenteil ihre nachhaltige Schwächung, weil das Nein von Cancún nicht in ein Erschauern des Westens und eine größere einseitige Kompromissbereitschaft münden wird, sondern in ein Achselzucken und den (sehr aussichtsreichen) Versuch, die Entwicklungsländer praktisch auseinander zu dividieren. In diesem Zusammenhang ist von entscheidender Bedeutung, dass die WTO die einzige internationale Organisation ist, in der die Entwicklungsländer institutionell gleichberechtigt mit den kapitalistischen Staaten des Westens sind. Weder in den Vereinten Nationen mit dem zentralen Organ, selektiv besetzten und durch das Veto-Recht der ständigen Mitglieder charakterisierten UN-Sicherheitsrat noch in Weltbank und Internationalem Währungsfonds mit ihrer Abhängigkeit des Stimmengewichtes von der Einlage des jeweiligen Staates gibt es auch nur annähernd ein ähnliches Ausmaß an Gleichberechtigung der Entwicklungsländer wie in der WTO mit ihrem Konsensprinzip. Gerade diese Institution wird jedoch durch das Ergebnis von Cancún potenziell massiv geschwächt, nämlich dann, wenn, wie zu befürchten ist, die EU und die USA tatsächlich vermehrt zu bilateralen Handelsvereinbarungen mit regionalen Organisationen oder großen Handelsmächten übergehen.

Die Obstruktionshaltung der G 21 beeindruckt jedoch nicht nur die WTO. Für die Gestaltung der politischen, nicht nur der ökonomischen Weltordnung nach dem Kalten Krieg sind vielmehr drei weitere Punkte noch wichtiger als die handelspolitischen und ökonomischen Konsequenzen.

Gestaltung der politischen Weltordnung

Zum einen ist deutlich geworden, dass die Vereinigten Staaten keineswegs die „Hypermacht“ sind, als die sie in mehr oder weniger populären amerikakritischen Darstellungen seit spätestens den US-Reaktionen auf den 11. September 2001 erscheinen. Militärische Dominanz reicht offensichtlich nicht aus, eine nachhaltige neue politische und wirtschaftliche Struktur des Weltsystems aufzubauen. Das amerikanische „Imperium“ ist deshalb bei aller relativen Stärke der USA eine Chimäre, die durch noch so intensiven Antiamerikanismus nicht realer wird: Es ist nicht das „kürzeste Empire aller Zeiten“, wie es Amitai Etzioni ausgedrückt hat (*Süddeutsche Zeitung*, 27. Oktober 2003) – es hat wohl nie wirklich bestanden.

Hinzu kommt jedoch noch eine zweite Folgerung: Cancún hat gezeigt, dass die USA und die EU als größte Welthandelsmächte letztlich in einem Boot sitzen, was die Gestaltung der Weltwirtschaft und damit verbunden der Weltpolitik angeht. Cancún wird damit mittel- und langfristig wohl eher zu einer Stabilisierung des transatlantischen Verhältnisses beitragen als zur Herausbildung einer engeren Verbindung der Europäer mit den Entwicklungsländern zur Schaffung eines Gegen gewichtes zur US-Dominanz in der Welt. Cancún bildet damit einen klaren Gegen pol zu den Erfahrungen des dritten Golf krieges 2003.

Drittens führt die Erfahrung der neuen Verhinderungsmacht der Dritten Welt

wohl zu einer noch skeptischeren Haltung des Westens gegenüber einer wieder diskutierten, grundlegenden Reform der internationalen Organisationen, allen voran des Weltsicherheitsrates. So ist die Aufgabe des Vetorechtes im Weltsicherheitsrat durch die Ständigen Mitglieder oder eine Veränderung der dortigen Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Entwicklungsländer in noch weitere Ferne gerückt als ohnehin schon. In diesem Sinne trägt das Verhalten der G 21 in der bisherigen Doha-Runde dazu bei, Huntingtons berühmt-berüchtigtes Szenario des „west against the rest“ realistischer erscheinen zu lassen.

Grundproblem Gleichberechtigung

Denn letztlich führt das Ergebnis von Cancún den Regierungen und der Öffentlichkeit in den westlichen Demokratien ein Grundproblem der internationalen Politik vor Augen, das seit dem Verlust der europäischen Dominanz im globalen System im 20. Jahrhundert immer gegeben war, jedoch aufgrund der damit verbundenen „political incorrectness“ bislang nicht offen angesprochen wurde: Wie halten wir es tatsächlich mit der Gleichberechtigung der Dritten Welt in internationalen Organisationen, wenn wir von ihnen überstimmt werden könnten? Jenseits wohlfeiler Sonntagsreden und gutgemeinten Idealismus einer quasi-demokratischen „global governance“ ist die Forderung nach einer Gleichberechtigung der Entwicklungsländer bei einer konsequenten Durchsetzung des Prinzips „one country, one vote“ in zweierlei Hinsicht aus der Sicht des „Westens“ problematisch. Zum einen bedeutet es angesichts der zahlenmäßigen Überlegenheit dieser Länder, dass die Industriestaaten, also auch Deutschland, im Zweifel entgegen ihren Interessen überstimmt werden können. Zum anderen bedeutet es die Übertragung eines innerstaatlichen de-

mokratischen Prinzips auf ein internationales System, dessen Hauptakteure, die Staaten, sich in der Mehrzahl noch immer dadurch auszeichnen, dass sie keineswegs demokratisch verfasste politische Systeme haben, und das vor allem in gerade jenen Ländern, die mit den westlichen Demokratien gleichberechtigt sein sollen.

Die Vereinigten Staaten haben ihre Grundhaltung zu einer solchen „Demokratisierung“ der Weltpolitik schon lange klar gemacht und gehen traditionell davon aus, dass die USA sich keiner wie auch immer gearteten internationalen Institution unterordnen können, wenn ihre (selbst definierten) genuinen nationalen Interessen gefährdet sind. Die Begründung findet sich in der politischen Selbstperzeption der USA, die nicht von George Bush junior erfunden worden ist, sondern einen Kern des Staats- und Gesellschaftsverständnisses der Vereinigten Staaten seit ihrer Gründung darstellt: die Idee, dass eine – in den Augen der US-Amerikaner die fortschrittlichste – etablierte Demokratie im Interesse der Freiheit und Selbstbestimmung ihrer Bürger gar keine andere, übergeordnete – und schon gar keine nicht völlig von Demokratien gebildete – Ordnungsmacht akzeptieren kann, in der sie nicht ein Vetorecht (nach dem Muster des Weltsicherheitsrates) hat. Die daraus resultierende Verbindung von Demokratie und Machtpolitik schließt aus, dass sich die USA in eine internationale Organisation integrieren, die ihnen in essenziellen Politikfeldern verbindliche Vorschriften machen könnte. Nicht umsonst sind die USA nur nach sehr mühsamen Verhandlungen und letztlich unter einem sicherheitspolitischen Vorbehalt der WTO beigetreten.

Für die Europäer stellt sich die Sache etwas schwieriger dar. Dies gilt weniger für

beispielsweise Frankreich oder Großbritannien, die aufgrund ihrer realpolitischen Tradition im Zweifel trotz geschickter diplomatischer Verbrämung naheliegende nationale Interessen und Handlungsfreiheit vor die idealistische Neugestaltung der Welt stellen.

Warnschuss von Cancún

Die Bundesrepublik hingegen tut sich aufgrund ihrer Geschichte und ihrer damit zusammenhängenden Integrationsfreude wie multilateralen Kooperationsbereitschaft wesentlich schwerer, zwischen einer vermeintlich demokratischen Fortentwicklung des internationalen Systemes und der zynisch, vielleicht archaisch wirkenden Durchsetzung ihrer egoistischen nationalen Interessen zu wählen. Angesichts des Warnschusses von Cancún wird die Reaktion der Europäer, auch der Deutschen, auf Neuordnungsvorstellungen internationaler Institutionen, die auf eine deutliche Aufwertung der Dritten Welt abzielen, jenseits aller Sozialromantik und Neoimperialismustheorie jedoch ähnlich skeptisch sein müssen wie die der US-Amerikaner, wollen sie ihre eigenen mittel- und langfristigen Interessen nicht verleugnen. Die G21 und die sie unterstützenden Globalisierungsgegner haben damit ihren eigenen Zielen einer gerechteren Neuordnung der Weltwirtschaft (und der Weltpolitik insgesamt) mit größeren Partizipationsrechten gerade der ärmsten Länder in Cancún wohl einen Bären Dienst erwiesen. Am klarsten hat dies wohl der Handelsminister von Bangladesh am Abend des 14. September 2003, des offiziellen Endes der Verhandlungen, ausgedrückt: „This is the worst thing we poor countries could have done to ourselves“ (*The Economist*, 18. September 2003).