

THOMAS BRAUNSCHWEIG

# Im Würgegriff der WTO: Wie Welthandel den Armen schadet

Seit acht Jahren dümpelt die aktuelle Verhandlungsrunde der Welt Handelsorganisation WTO vor sich hin, ohne dass ein Abschluss in Griffnähe wäre. Daran änderte auch das Treffen der Wirtschafts- und Handelsminister anfang September in Delhi wenig.

**D**ie Aussage des indischen Gastgebers, des Handels- und Industrieministers Anand Sharma, dass in Delhi „ein Durchbruch in den Verhandlungen“ gelungen sei, ist eher als zweckoptimistische Rhetorik zu interpretieren – zu unterschiedlich sind die Interessen zwischen dem reichen Norden und dem armen Süden.

Nicht, dass dies bereits bei früheren, erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungsrunden anders gewesen wäre, doch die Vorzeichen haben sich geändert. Denn erstens stehen die Regierungen wegen der aktuellen Wirtschaftskrise unter massivem innenpolitischen Druck, ihre Wirtschaftsinteressen noch entschiedener zu vertreten und sich mit allen Mitteln gegen eine Abwanderung der Arbeitsplätze zu stemmen. Und da scheint man – wie die aufkommenden protektionistischen Tendenzen zeigen – wenig Lust zu verspüren, auf Freihandel zu setzen. Zweitens verhindert das erstarkende Selbstbewusstsein insbesondere der Schwellenländer, dass der Süden den unerschämten Forderungen aus den reichen Ländern widerstandslos nachkommt. Drittens haben die reichen Länder bei dem Ministertreffen 2001 in Doha dem Süden das Zugeständnis für eine weitere Verhandlungsrunde mit dem Versprechen abgerungen, dass es sich diesmal um eine Entwicklungsrunde handeln soll (offiziell wird die Runde denn auch *Doha Development Agenda* genannt).

## Leere Versprechen

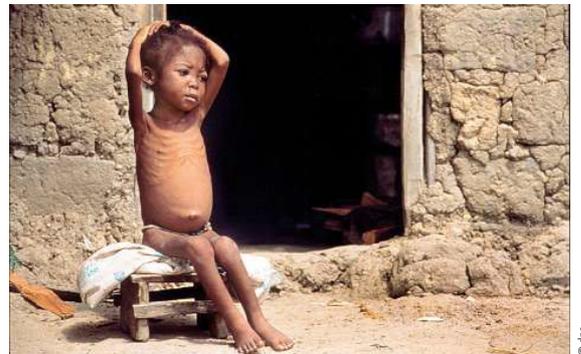
Dass das Versprechen einer Entwicklungsrunde, d.h. einer Runde, an deren Ende ein gerechter, die Interessen der Entwicklungsländer in besonderer Weise berücksichtigender Welthandel steht, leeres Geschwätz ist, lässt sich an den Gründen für den Abbruch der letzten Verhandlungen auf Ministerebene vom Juli vergangenen Jahres in Genf zeigen. Insbesondere drei Streitpunkte führten zum Scheitern der Doha-Runde:

**1. Spezieller Schutzmechanismus:** Der Schutzmechanismus gegen einen starken Anstieg der Importe von Agrarprodukten soll Entwicklungsländern ermöglichen, die Zölle zeitweise über das in der WTO festgelegte Niveau anzuheben, um ihre Kleinbauern und -bäuerinnen vor einer Importflut von billigen Nahrungsmitteln und damit einem Preisverfall zu schützen. Der von Indien eingebrachte und von China und über hundert Entwicklungsländern unterstützte Vorschlag stieß bei den USA auf erbitterten Widerstand. Insbesondere konnte man sich nicht auf den Schwellenwert einigen, ab dem der Mechanismus in Kraft treten würde.

**2. Exportsubventionen des Nordens:** Vor allem die USA wehrten sich gegen substantielle Kürzungen ihrer handelsverzerrenden Unterstützung für die Landwirtschaft, mittels derer sie zum Schaden des Südens ihre Überschüsse zu Dumpingpreisen auf dem Weltmarkt absetzen.

**3. Industriezölle:** Die Entwicklungsländer wehrten sich vehement gegen die Forderungen, ihre Importzölle für Industriegüter prozentual stärker zu senken als der Norden. Die sogenannte Sektorinitiative, Verhandlungen zum totalen Abbau von Industriezöllen für ausgewählte Produkte in gewissen Sektoren, war ein weiteres umstrittenes Thema. Ursprünglich war die Teilnahme an dieser Initiative als freiwillig deklariert worden. Im Verlauf der Verhandlungen versuchten jedoch die Industrieländer, die Teilnahme von Indien, Brasilien und China für obligatorisch zu erklären.

Ein weiterer potentieller Streitpunkt, über den in Genf allerdings nicht einmal ernsthaft verhandelt wurde, betrifft die milliardenschweren Baumwollsubventionen der EU und der USA. Besonders die vier westafrikanischen Länder Benin, Burkina Faso, Mali und der Tschad, die zu den ärmsten Ländern der Welt gehören und wo rund zehn Millionen Menschen vom Baumwollanbau leben, leiden beträchtlich unter dem durch die nördliche Subventionspolitik mitverursachten



Am 19.06.2009 berichtete die BBC, dass nun offiziell eine Milliarde Menschen hungern. Das ist etwa jeder sechste Mensch auf der Erde. Jedes Jahr sterben etwa 8,8 Millionen Menschen, hauptsächlich Kinder, an Hunger, was einem Todesfall alle 3 Sekunden entspricht. (Wikipedia)

Preisverfall auf den Weltmärkten. Und auch hier handelt es sich um ein mehrere Jahre altes, bis heute nicht eingelöstes Versprechen der Industrieländer, sich der Problematik anzunehmen. Beobachter vermuten sogar, dass sich die USA vor allem deshalb so vehement gegen jeglichen Kompromiss bei der Frage des „Speziellen Schutzmechanismus“ gewehrt haben, um Indien die Schuld am Verhandlungsabbruch zuschieben zu können (was sie auch taten). Wäre hingegen über die

Baumwollsubventionen verhandelt worden, bei denen die USA aus innenpolitischen Gründen kaum Verhandlungsspielraum hatten, hätte man mit dem Finger auf sie gezeigt.

Die aktuelle Verhandlungsrunde als Entwicklungsrunde darzustellen, ist auch auf Grund von Modellrechnungen unhaltbar. So hat die Weltbank errechnet, dass von den erwarteten globalen Gewinnen der Doha-Runde in Höhe von 96 Milliarden US-Dollar lediglich 16 Milliarden den Entwicklungsländern zugutekommen. Gleichzeitig müssen die Regierungen im Süden nach Schätzungen der UNCTAD, der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung, mit Einnahmeausfällen auf Grund sinkender Zolleinnahmen bei Industriegütern in der Größenordnung von 63 Milliarden US-Dollar rechnen.

Bleibt die Frage, weshalb die Entwicklungsländer ihre Interessen in der WTO nicht besser durchsetzen können. Schließlich hat in der Ministerkonferenz, dem höchsten Organ der WTO, jedes Mitgliedsland eine Stimme – und die Entwicklungsländer stellen rund zwei Drittel der Mitglieder. Wenn immer möglich, wird jedoch im Konsens entschieden, was den Versuchen, Druck auf kleinere und schwache Länder auszuüben, Tür und Tor öffnet.

### Machtspiele

Außerdem finden Vorbereitungen und Vorentscheide in diversen Fachgremien statt, in denen die mächtigen Mitglieder ihren Verhandlungsvorteil voll ausspielen können. Dieser besteht aus einer permanenten Delegation in Genf, deren Personalbestand den ärmeren Länder oft um ein Mehrfaches übersteigt. Auch ihre Ressourcenausstattung und das Fachwissen vor Ort sowie die Möglichkeit, auf weitere Expertise im Heimatland zurückzugreifen, ist mit der Situation vieler südlicher Länder nicht zu vergleichen.

Weit wichtiger ist jedoch die wirtschaftliche und politische Macht, die es den Industrieländern erlaubt, massiven Druck auf schwächere Länder auszuüben, sollten sich diese ihren Forderungen widersetzen. So sind etwa die Entwicklungshilfe oder der bevorzugte Marktzugang

äußerst effektive Mittel, um die Länder im Süden gefügig zu machen. Auch die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, in denen vor allem die EU und die USA das Sagen haben und denen viele kleinere Entwicklungsländer auf Geheiß und Verderb ausgeliefert sind, lassen sich bestens instrumentalisieren.

Ein weiteres Problem ist der ungebremste Trend zu bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen. Diese handelsintensiven Verträge binden ein großes Maß an knappen personellen und finanziellen Ressourcen, die dann bei den multilateralen Verhandlungen fehlen. Außerdem besteht das Risiko, dass sich arme Länder in der WTO zurückhalten, um nicht eine für sie günstige Behandlung in bilateralen Verhandlungen zu gefährden.

### Unverschämte Einflussnahme

Es ist nicht zu übersehen, dass die WTO mit ihrer Liberalisierungsagenda und unter Führung der einflussreichen Industrieländer vorwiegend den Interessen von multilateralen Unternehmen dient, während die Entwicklungsbedürfnisse der Ärmsten auf der Strecke bleiben. Dies ist nicht weiter verwunderlich, unterhalten die Konzerne doch eine schlagkräftige Lobbying-Maschine, die es ihnen erlaubt, durch die Beeinflussung der nördlichen Verhandlungsdelegationen auf die Ausgestaltung von WTO-Abkommen einzuwirken. Und dazu werden auch die Unternehmen eingeladen. So meinte der damalige EU-Handelskommissar – und heutige WTO-Generaldirektor – Pascal Lamy 2002: „Die Kommission kann nur dann mit Erfolg die bestmögliche Handelspolitik aushandeln, wenn die Geschäftsleute Europas ihr mitteilen, welche Politik sie wünschen.“ Ob das ausgehandelte Ergebnis auch die „bestmögliche Handelspolitik“ für die Gesellschaft ist, wird dabei nicht gefragt.

Trotz anfänglichem Widerstand aus dem Süden ist es den Konzern-Lobbyisten in der Vergangenheit gar gelungen, neue Abkommen zu Dienstleistungen (GATS: *General Agreement on Trade in Services*) und Patenten (TRIPS: *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) ins WTO-Regelwerk einzuschleusen. So

bestätigte David Hartrige, der ehemalige Direktor der GATS-Abteilung im WTO-Sekretariat, den ungeheuren Einfluss der Konzerne: „Ohne den enormen Druck, den der amerikanische Finanzsektor ausübte, besonders einige Firmen wie American Express und Citicorp, hätte es kein Dienstleistungsabkommen gegeben.“ Und die britische Lobbyorganisation LOTIS (Liberalisation of Trade in Services) lobt sich auf ihrer Webseite, dass sie „eine Schlüsselrolle bei der Einflussnahme auf den erfolgreichen Abschluss des WTO-Abkommens zu Finanzdienstleistungen im Dezember 1997“ gespielt habe.

Auch das 1995 in Kraft gesetzte TRIPS-Abkommen ist das direkte Produkt einer Industriekoalition von IT-, Pharma- und Chemiekonzernen. Als es darum ging, TRIPS auf die WTO-Agenda zu setzen, spielte der damalige Pfizer-Konzernchef Edmund Pratt eine entscheidende Rolle – als offizieller Berater des US-Handelsvertreters. Abgesehen von den Kosten für die Umsetzung des Abkommens, die für die Entwicklungsländer auf 60 Milliarden US-Dollar jährlich geschätzt werden, kritisieren selbst profilierte Befürworter des Freihandels wie der Columbia-Professor Jagdish Bhagwati den Einbezug von TRIPS in die WTO.

### Explosives Gemisch

In Kombination mit dem WTO-Liberalisierungsparadigma hat die Finanzkrise katastrophale Auswirkungen für den Süden. Zum ersten Mal in der Menschheitsgeschichte, so meldete kürzlich die UN-Organisation für Landwirtschaft und Ernährung (FAO), wird Ende des Jahres die Zahl der weltweit Hungernden die Milliardenengrenze überschreiten. Der Grund für diese katastrophale Entwicklung ist der letztjährige, von der Spekulation mitverursachte Anstieg der Nahrungsmittelpreise. Nach dem weltweiten Einbruch der Börsen entdeckten skrupellose Investoren auf der Suche nach neuen Profitmöglichkeiten die Agrarrohstoffmärkte. Die Nahrungsmittelpreise sind zwischenzeitlich zwar wieder leicht gesunken, doch der Schaden ist angerichtet – und daran hat auch die WTO Schuld. Die von ihr verordnete Liberalisierung

der Agrarmärkte im Süden hat zu einer einseitigen Exportorientierung in den Entwicklungsländern geführt, während der Import von hochsubventionierten Lebensmitteln aus dem reichen Norden das Produktionspotential für Grundnahrungsmittel unterminierte.



Baumwollpflücker in Zimbabwe

Gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten sind Regierungen noch vermehrt auf Einnahmen angewiesen, um Konjunkturpakete und soziale Sicherheitsnetze zu finanzieren. Zolleinnahmen sind dabei für Entwicklungsländer eine besonders wichtige Einnahmequelle. In Südasien machen sie beispielsweise 37 Prozent der Staatseinnahmen aus, in kleinen Entwicklungsländern kann dieser Anteil gar über 50 Prozent liegen. Der im Rahmen von mehreren WTO-Verhandlungsrunden durchgesetzte Zollabbau hat daher für den Süden verheerende Auswirkungen. Neben der Reduktion dringend benötigter Mittel zur Bekämpfung der aktuellen Krise führt er auch zur Verringerung des handels- und wirtschaftspolitischen Instrumentariums für eine aktive Industriepolitik.

Im Rahmen des GATS-Abkommens haben Entwicklungsländer ihren Finanzsektor in unterschiedlichem Ausmaß liberalisiert. Die Finanzkrise hat nun – wenig überraschend – gezeigt, dass diejenigen Länder, die bei der Deregulierung der Finanzmärkte am weitesten gingen, auch am heftigsten von ihr betroffen sind. Schlimmer noch: die WTO schränkt die Möglichkeiten zur Regulierung von Finanzdienstleistungen ein, was die Be-

kämpfung der Krise empfindlich erschweren kann. Der durch GATS ermöglichte Zugang ausländischer Banken zu den Finanzsektoren von Entwicklungsländern hat die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen – die für die wirtschaftliche Erholung eine zentrale Rolle spielen – deutlich verringert.

Die Expertenkommission der UNO-Generalversammlung zur Reform des Weltfinanzsystems hält in ihrem Schlussbericht denn auch fest, dass „viele bilaterale und multilaterale Handelsabkommen Verpflichtungen enthalten, die die Fähigkeit von Ländern beschränken, auf die aktuelle Krise mit geeigneten regulatorischen, strukturellen und makroökonomischen Reformen und Rettungspaketen zu reagieren ...“. Und ihr Vorsitzender, der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz, folgert, dass die Regeln zur Handelsliberalisierung überdacht werden müssen, da diese nicht angemessen ausgestaltet sind, um die aktuelle Situation zu bewältigen.

Es ist daher unverständlich – oder eher unverschämt –, dass die reichen Länder in den laufenden Doha-Verhandlungen weitere Finanzmarktliberalisierungen durchsetzen wollen. Unterstützt werden sie dabei auch von der Internationalen Handelskammer (ICC), die noch im August 2008 in einer Stellungnahme die weitere Liberalisierung von Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS forderte. Zu einem Zeitpunkt notabene, als bereits allen klar war, dass die Krise wesentlich auf die maßlose Deregulierung der Finanzmärkte zurückzuführen ist.

### Chance für einen Neubeginn

Anstelle von Wiederbelebungsversuchen für die von Rückschlägen geprägte

Doha-Verhandlungsrunde müssen die WTO-Verantwortlichen endlich zur Kenntnis nehmen, dass das neoliberale Modell gescheitert ist und die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise als Chance für eine grundsätzliche Neuausrichtung der internationalen Handelsbeziehungen verstehen. Die Grundlage dafür muss die Anerkennung der unterschiedlichen Entwicklungsniveaus der einzelnen Länder sein. Denn diese fundamentalen Asymmetrien verlangen nationale handels- und wirtschaftspolitische Maßnahmen, die dem jeweiligen Entwicklungsstand entsprechen. Deshalb muss insbesondere den wirtschaftlich weniger entwickelten Ländern der notwendige politische Handlungsspielraum zugestanden werden, damit diese eine eigenständige Entwicklungsstrategie verfolgen können, in deren Zentrum die Befriedigung der Grundbedürfnisse aller steht. Dazu braucht es lokale Wirtschaftssysteme, die Produzenten, Dienstleister und Konsumenten näher zusammenbringt. Zuerst muss sich die WTO daher von ihrer Freihandelsideologie verabschieden. Diese sollte durch flexible Regeln ersetzt werden, die die Entwicklungsziele sowie nachhaltige Produktions-, Handels- und Konsumsysteme unterstützen. Konkret müsste ein künftiges internationales Handelssystem die Prioritäten bei Arbeits- und Menschenrechten, gerechten Rohstoff- und Nahrungsmittelpreisen, Regeln gegen den Missbrauch von Marktmacht durch Konzerne sowie dem Schutz der Umwelt und des Klimas setzen. Mit einem Neuanfang auf dieser Basis würde eine künftige WTO-Verhandlungsrunde das Etikett „Entwicklungsrunde“ wirklich verdienen.

**Dr. Thomas Braunschweig** ist Handelsexperte bei der Erklärung von Bern (EvB), einer entwicklungspolitischen Organisation mit Sitz in Zürich.



© Braunschweig