

Christa Wichterich

Freihandel über alles

Wie die WTO das Wirtschaften weltweit bestimmt

Im Dezember 2005 wurde die 6. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Hongkong erfolgreich abgeschlossen. Bizarrerweise bestand der Erfolg in der Verabschiedung einer handelspolitischen Erklärung, mit der keine Gruppe der Mitgliedsländer zufrieden war. Es gab keine Gewinner – außer der Welthandelsorganisation selbst. Ein Scheitern der Verhandlungen in Hongkong hätte für sie einen schweren Rückschlag bedeutet. Dass alle 149 Mitgliedsländer in letzter Minute im Konsens einem schwachen Ergebnisdokument zustimmten, bestätigt das Prinzip multilateraler Spielregeln zehn Jahre nach Gründung der WTO.

Mit der Entstehung der Welthandelsorganisation (WTO) am 1. Januar 1995 begann eine neue Epoche des Welthandels und der Regeln für internationalen Handel. Seit 1948 hatte ein „allgemeines Abkommen zu Zöllen und Handel“, GATT, den Handel zwischen Ländern vertraglich durch verbindliche Zölle und Vorschriften geregelt. Die letzte GATT-Verhandlungsrunde, die sog. „Uruguay-Runde“ zwischen 1986 und 1994, führte zu einer Erweiterung der Themen und der Reichweite des Regelsystems: nicht nur Industriegüter sondern auch landwirtschaftliche Produkte, Dienstleistungen und geistiges Eigentum wie Erfindungen wurden nun in das Handelsregime einbezogen. Auch geht es nicht mehr nur um Zollsenkungen, sondern um den Abbau aller möglichen Handelsbarrieren wie Subventionen, Import- und Exportquoten und die Bevorzugung einheimischer Unternehmen gegenüber ausländischen Firmen.

Seit Bestehen der WTO hat sich der Welthandel verdreifacht. Je mehr zwischen Ländern gehandelt wird, desto größer ist die Notwendigkeit von Regeln und Rechten, ein transparenter, verlässlicher und umfassender Katechismus für Handelspolitik, der alle Beteiligten bindet.

Die WTO als eigenständige Institution mit Sitz in Genf ist der runde Tisch, an dem die Mitglieder immer mehr zwischenstaatliche Regeln aushandeln und diese als allseits verbindliche Handelsrechte beschließen, sie überprüft die Einhaltung der vereinbarten Regeln und fungiert als Schiedsrichter im Falle eines Handelskonflikts. Die WTO versprach „mehr Handel, Investitionen, Beschäftigung und Einkommenszuwachs überall auf der Welt“ und erklärte Freihandel zum universellen Rezept für Wirtschaftswachstum und weltweiten Wohlstand. Wie bei allen internationalen Abkommen besteht die Hoffnung, dass das Zusammentreffen diverser Interessen zu einem Ausgleich führen wird. Als politische Einfachformel formuliert: je internationaler, desto gerechter.

Wer hat das Sagen?

Wer aber macht die Handelsregeln? Und wie? Die WTO ist stolz auf ihr formal demokratisches Verfahren: Anders als bei der Weltbank entscheidet nicht ein allmächtiges Gremium von Direktoren, sondern jedes Land hat eine Stimme. Alle Beschlüsse sollen im Konsens gefasst werden.

In der Praxis gestaltet sich Demokratie jedoch schwieriger. Finanzschwache Länder können bestenfalls einen ständigen Vertreter zur WTO schicken, während die reichen Industrienationen manchmal hunderte Spezialisten zum Austüfteln der Details entsenden.

In Genf werden mehr als zwei Dutzend verschiedene Abkommen gleichzeitig verhandelt. Parallel tagen RegierungsvertreterInnen zu höchst speziellen Fragen: welche Agrarprodukte sollen in armen Ländern durch Ausnahme von der Zollsenkung für Importe geschützt werden? Wie können unterentwickelte Länder schrittweise Hygienestandards für Exportprodukte einführen? Sollen forstwirtschaftliche Produkte zolltechnisch wie Industriegüter behandelt werden? Unter welchen epidemischen Bedingungen dürfen Entwicklungsländer patentierte Medikamente nachbauen? Wie müssen MigrantInnen qualifiziert sein, um eine temporäre Arbeitsgenehmigung zu bekommen? Ist der Bildungsbereich ein Sektor im öffentlichen Interesse, der außerhalb des privatwirtschaftlichen Wettbewerbs betrieben wird?

Alles Fragen, die keineswegs nur für Unternehmen, Investitionen und Börsenkurse relevant sind. Vielmehr sind sie von größter Bedeutung dafür, wie Menschen auf lokalen und globalen Märkten ihre Existenz sichern, welche Produkte BäuerInnen anbauen, wie sich die Preise von Konsumgütern entwickeln, wo Jobs gestrichen und wo welche geschaffen werden, welche Jobsuchenden legal migrieren dürfen, oder ob soziale Rechte oder Vorschriften zur Geschlechtergleichstellung im Land XY als wettbewerbsbehindernd definiert werden.

Wessen Interessen werden vertreten? Die der Straßenhändlerinnen oder die der Supermarktketten, die der BekleidungsherstellerInnen im eigenen Land oder die der Handelshäuser, die in China Aufträge vergeben und schicke Ware importieren wollen? Wie sollen die kleinen baumwollproduzierenden Staaten Westafrikas auf Augenhöhe mit den Industrieländern verhandeln, von deren Boden 80 Prozent des Welthandels ausgeht?

Die runden Tische der WTO sind ein vermintes und vermachtetes Gelände voller Druck- und Drohszenarien. Die USA drohen, sich ganz auf bilaterale Abkommen zu konzentrieren, wo politische Macht noch stärker ausgespielt werden kann. Die EU versucht Entwicklungshilfe an die Öffnung von Märkten zu koppeln. Die einflussreichen Lobbyisten aus der Industrie und dem Sektorservice drohen hinter den Kulissen, Investitionen zu kappen. Dazwischen stehen die Entwicklungsländer mit ihrem schier unerschütterlichen Glauben an die magische Formel vom „Marktzugang“: Absatzmärkte für Exporte sollen Gewinne und Wachstum bringen.

Letztendlich wird hinter verschlossenen Türen in kleinen „informellen“ Gruppen derjenigen verhandelt, die das stärkste Interesse an einem Vertrag äußern. Dann werden die Vertragstexte den anderen Mitgliedern zur Zustimmung vorgelegt. Oberstes Entscheidungsorgan sind die Ministerkonferenzen, die bisher in einem Turnus von etwa zwei Jahren tagten.

Wer gewinnt und wer verliert?

Die Hoffnung, dass mehr Freihandel allen Beteiligten mehr Wachstum und Wohlstand bringen würde, hat sich zehn Jahre nach WTO-Gründung nicht erfüllt, zumindest nicht für die meisten Mitglieder. Die Vertragsverhandlungen – zu Landwirtschaft, zu Investitionen, zu Dienstleistungen – kamen kaum voran, weil sich stets dieselbe Interessenkonstellation wiederholte: die handelsstarken Länder des Nordens verlangen von den Entwicklungsländern, dass sie ihre Märkte für Produkte und Unternehmen aus dem Ausland öffnen, aber sie selbst subventionieren und schützen ihre Märkte, vor allem im Agrarbereich. Gleiche Regeln und Rechte für ungleich starke Länder und Akteure im Welthandel und die Forderung nach Marktöffnung als Blaupause, egal wie entwickelt die lokalen Märkte sind – dies privilegiert die Starken und setzt die Schwachen unter einen erhöhten Wettbewerbsdruck, in dem nur ganz wenige eine Chance haben. Allein China und Indien machten Wachstumssprünge hinein in den Weltmarkt. Ansonsten reduzierte der transnationale Handel weder das Ungleichgewicht zwischen Norden und Süden noch das zwischen großen und kleinen Wirtschaftsakteuren.

Wegen fehlenden Interessenausgleichs zwischen Nord und Süd endeten zwei der bisher sechs Ministerkonferenzen - 1999 in Seattle und 2003 in Cancun - ergebnislos mit einem Abbruch der Verhandlungen. Nach dem Debakel von Seattle versprach die Folgekonferenz 2001 in Doha eine „Entwicklungsrunde“, die zuallerst den Entwicklungsländern Vorteile bringen sollte. Doch bei der Ministerkonferenz von Cancun formierte sich erneut massiver Widerstand dagegen, dass der WTO vor allem die Rechte von Investoren am Herzen lagen, und die EU und die USA bei der Landwirtschaft nicht nachgeben wollten. Drinnen bildeten die Länder des Südens eine Einheitsfront gegen die Handelsinteressen der Industriestaaten, draußen protestierten Bauern und NGOs dagegen, dass die WTO-Abkommen den armen Ländern, den kleinen Erzeugern und Kleinhändlerinnen Existenzsicherheit und Entwicklungschancen verbauen.

Erfolgsdruck

2004 war in Genf die Allianz der Länder des Südens jedoch aufgebrochen, weil die Interessen inzwischen höchst unterschiedlich sind. Die neuen Handelsmächte Indien (im Bereich Informationstechnologien) und Brasilien (im Agrarsektor) stellten sich an die Seite der EU und der USA als Vorkämpfer für Marktliberalisierung. Damit verloren die kleinen Entwicklungsländer schlagkräftige Verbündete.

In Hongkong wurden drei Abkommen als Paket verhandelt: das Agrarabkommen, das Abkommen über nicht-agrarische Güter (NAMA) und der Dienstleistungsvertrag (GATS). Die Knackpunkte waren a) beim Agrarabkommen, ob die EU und die USA sich terminlich auf den vage zugesagten Abbau von Exportsubventionen, die zum Dumping von Agrargütern im Süden führen, festlegen würden, b) ob die Länder des Südens einer massiven Zollreduktion bei Industriegütern zustimmen und damit riskieren würden, dass die eigenen Industrien auskonkurriert werden, c) ob die Entwicklungsländer die von der EU geforderten Liberalisierung von Servicebereichen akzeptieren und das bisherige Grundprinzip von GATS - Flexibilität und Freiwilligkeit – aufgeben würden.

Der „Erfolg“ von Hongkong bestand letztlich in einer einzigen Jahreszahl. Weil die EU sich verpflichtete, bis 2013 die schädlichen Exportsubventionen abzubauen, akzeptierten die Länder des Südens Zollsenkung für Industrieprodukte und die Öffnung weiterer Dienstleistungssektoren für ausländische Unternehmen. Obwohl einhellige Meinung war, dass dies kein ausgewogener Deal und auch keine Entwicklungsagenda für die armen Länder ist, stimmten alle Länder der Erklärung von Hongkong zu, um der WTO eine weitere Blamage zu ersparen. Damit bestätigten sie sowohl das Prinzip des Multilateralismus als auch den Freihandel als universelles Entwicklungskonzept.

Kritische NGOs forderten, dass die Versorgung der Menschen Priorität vor Freihandel als Selbstzweck haben muss und Schutz lokaler Märkte für viele ein besserer Entwicklungsweg wäre. Sie insistierten, dass Hunger nicht durch das Dumping von Getreide, sondern durch „Ernährungssouveränität“ armer Länder beseitigt wird. Sie plädierten für eine Stärkung von Süd-Süd-Beziehungen statt der Dominanz der Industrieländer. Doch diese Gegenstimmen verhalten ebenso in Hongkong wie die Proteste von koreanischen Bauern und Fischern, von Migrantinnen, die in Hongkong als Hausangestellte arbeiten, von Kleinhändlerinnen, Heimarbeiterinnen und Gewerkschaftern aus benachbarten asiatischen Ländern, die in ihrem Alltag erfahren, wie die von der WTO beschlossene Handelsliberalisierung ihre Lebensgrundlagen beeinträchtigt.

Der „erfolgreiche“ Abschluss der Konferenz gibt der WTO die Möglichkeit so weiter zu agieren wie bisher: beschleunigte Liberalisierung um jeden Preis statt fairer Neuverteilung von Handels- und Entwicklungschancen.