

Ohne Ambitionen gescheitert: Die 7. WTO-Ministerkonferenz in Genf

Die 7. WTO-Ministerkonferenz, die vom 30. November bis 2. Dezember 2009 in Genf stattfand, war genau so, wie man es erwarten konnte: Eine Werbeveranstaltung für den Freihandel. WTO-Generalsekretär Pascal Lamy verdeutlichte auf einer Diskussionsveranstaltung unmittelbar vor der Konferenz, wie er die Sache sieht. Danach hat die WTO in der Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt, dass sie wichtige Beiträge zur Problemlösung leistet. Das multilaterale Handelssystem, so Lamy, sei ein wesentlicher Garant dafür, dass ein Rückfall in den Protektionismus verhindert werde. Auch mit Blick auf die anstehende Klimakonferenz in Kopenhagen ist Lamy zufolge die WTO gut gerüstet. Sie verfüge bereits heute über die notwendigen Instrumente, um den möglichen Anforderungen gewachsen zu sein, die sich aus den Klimaverhandlungen ergeben könnten. Lediglich an einer Stelle sieht Lamy Reformbedarf: Der Verhandlungsprozess sei defizitär, so räumte der WTO-Generalsekretär angesichts des Stillstandes der Doha-Runde ein. Dieses Eingeständnis sollte indes nicht auf eine wirkliche Demokratisierung der Handelspolitik hoffen lassen. Was Lamy sich wünscht, sind „effektivere“ Verhandlungsprozesse, um schneller neue Marktöffnungen realisieren zu können.

Die Doha-Verhandlungen: Schwarzer Peter statt Liberalisierung

Mit dem Eingeständnis defizitärer Verhandlungsprozesse hatte Lamy einen wunden Punkt der WTO getroffen. Die 2001 im arabischen Emirat Katar beschlossene Verhandlungsrunde zur Liberalisierung des Welthandels steckt in einer Sackgasse, der nun für 2010 anvisierte Verhandlungsabschluss liegt in weiter Ferne.

Daran ändern die zahlreichen – auch dieser Tage in Genf wieder gebetsmühlenartig vorgetragenen – Bekenntnisse der WTO-Mitglieder für einen schnellen, erfolgreichen und ambitionierten Abschluss der Doha-Runde nichts. Diese sind lediglich Teil eines globalen „Schwarzer Peter“-Spiels. Dessen Ziel ist es zu vermeiden, zum Schluss die Verliererkarte in Händen zu halten und den Sündenbock abzugeben. Keine Regierung möchte auf internationaler Ebene für ein Scheitern der Runde verantwortlich gemacht werden. Da ein Scheitern aber zunehmend wahrscheinlicher wird, gilt es, die eigene Bereitschaft zu einem schnellen und erfolgreichen Verhandlungsabschluss möglichst oft möglichst laut kund zu tun – und dazu bot die 7. Ministerkonferenz in Genf eine hervorragende Bühne.

Handel und Klima: Die WTO am Katzentisch

Wie wenig Einfluss die WTO auf die aktuellen Debatten hat, tritt besonders deutlich beim Thema „Handel und Klima“ hervor. Die Frage, ob denn die Globalisierung und der liberalisierte Welthandel insgesamt zu den Ursachen des Klimawandels gehören, wurde in Genf gar nicht erst gestellt. Die Antwort hätte möglicherweise in einem Plädoyer für eine Re-Regionalisierung der Weltwirtschaft und für einen tiefgreifenden sozialen und ökologischen Strukturwandel weltweit bestanden. Doch das ist eine Botschaft, die bei nahezu allen WTO-Mitgliedern auf taube Ohren stößt.

Aber auch auf der Ebene konkreter Maßnahmen zeigt sich das WTO-System klimapolitisch handlungsunfähig: Eine Zollausgleichssteuer (Border Adjustment Tax) für besonders klimaschädliche Produkte ist aufgrund des heftigen Widerstandes der Entwicklungsländer auf der multilateralen Ebene der WTO nicht durchsetzbar. Sie wäre überdies auch wenig

wünschenswert, würden doch vor allem die armen Länder und die Schwellenländer mit einer zusätzlichen Steuer bestraft – und hätten dann weitere Lasten des Klimaschutzes alleine zu schultern. Zudem kann nicht verwundern, dass die Entwicklungsländer in der Grenzausgleichssteuer lediglich einen „Grünen Protektionismus“ sehen, wenn die USA, die im Klimaschutz bislang keine überzeugende Rolle gespielt haben, als der stärkste Befürworter eines solchen Instruments auftreten. Die Obama-Administration scheint am ehesten bereit, dieses Instrument einzuführen – wobei sie dies unilateral, also außerhalb des WTO-Rahmens oder anderer internationaler Foren tun würde.

Noch etwas kommt hinzu: Die Philosophie des WTO-Systems sieht grundsätzlich vor, dass die unterschiedliche Herstellungsweise einer Ware – etwa mit Blick auf die unterschiedliche Energie- und CO₂-Intensität – keine unterschiedliche Behandlung im internationalen Handel rechtfertigt. In der Regel darf also ein klimafreundlich hergestelltes Produkt nicht anders behandelt werden als ein klimaschädlich produziertes. Für die WTO ist die Debatte um die Grenzausgleichssteuer damit gleich ein doppeltes Problem: Sie ist kein geeigneter Ort für ein multilateral vereinbartes Vorgehen in Fragen der Klimagerechtigkeit. Und zugleich wird offen über klimapolitische Maßnahmen diskutiert, die nur schwierig mit ihren Regeln in Einklang zu bringen sind.

Die quasi entgegengesetzte Debatte, die die WTO selbst – und ebenso die deutsche Bundesregierung – gerne führen möchte, zielt auf Liberalisierung statt Handelsregulierung. Bei der „Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern und -dienstleistungen“ geht es den Freihändlern darum, möglichst schnell alle Zölle für so genannte „umweltfreundliche Produkte“ auf Null zu senken – und sich damit als wichtige Unterstützer der internationalen Klimaschutzbemühungen zu profilieren. Jedoch hat dieser Ansatz mindestens drei grundsätzliche Probleme, auf die auch in Genf keine überzeugende Antworten von WTO, EU oder Bundesregierung zu hören waren.

Erstens gibt es keinerlei Bereitschaft der Befürworter einer Liberalisierung bei so genannten „Umweltgütern“, zugleich auch eine klimapolitisch folgerichtige Konsequenz zu ziehen: Die Rücknahme der Liberalisierung beziehungsweise die Regulierung des Handels mit umweltschädlichen Gütern und Dienstleistungen durch neue Handelsbarrieren. Zweitens bleibt die Frage offen, was denn überhaupt „Umweltgüter und Umweltdienstleistungen“ sind. Handelt es sich dabei um gasbefeuerte Kraftwerke (weil sie umweltfreundlicher als Kohlekraftwerke sind), um Agrotreibstoffe (wie es Brasilien fordert) – oder was sind wirklich überzeugende Kriterien zur Erarbeitung von Listen für ein derartiges Liberalisierungsvorhaben? Drittens zeigen bisherige Erkenntnisse zum Handel mit „überzeugenden“ Umweltgütern wie etwa Windenergieanlagen, dass hier Zölle nicht das Problem (also eine wirkliche Hürde für ihre Verbreitung) sind. Wenn dem jedoch so ist, kann durch die Abschaffung möglicherweise vorhandener (hoher oder geringer) Zölle in diesen Bereichen kein wirklicher klimapolitischer Fortschritt erreicht werden. Der Vorschlag zur Liberalisierung von Umweltgütern und Dienstleistungen ist mithin eine der klassischen freihändlerischen Antworten auf eine Frage, die sich so gar nicht stellt.

Handel und Finanzkrise: Der Teufel und der Beelzebub

Auch beim Thema Handel und Finanzkrise agiert die WTO – inklusive ihrer Mitgliedstaaten und Befürworter – weitaus weniger hilfreich, als ihr Generalsekretär glauben machen will. Während im Rahmen der G20 über die Regulierung der Finanzmärkte gestritten wird, fährt die WTO mit ihrem Liberalisierungskurs bei den Verhandlungen zum

Dienstleistungsabkommen (GATS) auch bei Finanzdienstleistungen unbeirrt fort.¹ Das Argument des WTO-Generalsekretärs in Genf, unterstützt von der EU-Kommission sowie der Bundesregierung lautet: „We are in the business of market opening, not in the business of deregulation.“ Folgt man dieser Position, so beschließen die G20 Regulierungen für die Finanzmärkte, während die WTO nur für die Gleichbehandlung von In- und Ausländern in allen Märkten sorgt. Tatsächlich bedeutet Marktöffnung von Finanzdienstleistungen im Rahmen der WTO jedoch auch den Verzicht auf staatliche Auflagen und Regulierungen, die potenziell oder real „diskriminierend“ wirken können. Diese jeweilige Selbstverpflichtung zum Verzicht auf bestimmte Regulierungen der WTO/GATS-Mitglieder kann sehr wohl in Konflikt geraten mit der Regulierung von Banken und Finanzgeschäften, etwa beim Verbot neuer spekulativer Finanzinstrumente oder bei Maßnahmen zur Kapitalverkehrskontrolle.

Also lässt sich festhalten: Die WTO trägt wenig Konkretes zur Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise bei. Im Gegenteil: Ihre Grundprinzipien, Verträge und Politiken sowie insbesondere die Verhandlungen zur Liberalisierung der Finanzdienstleistungen bergen die Gefahr, weiteres Öl ins Feuer des Finanzmarktkapitalismus zu gießen und somit genau das zu konterkarieren, worum auf anderen Ebenen der Politik gerade zur Regulierung der Finanzmärkte gerungen wird.

Protektionismus versus Freihandel: Falsche Alternativen

Dies verweist auf ein anderes Problem. Die in Genf prominent geführte Diskussion um den erfolgreichen Kampf gegen den drohenden Protektionismus und die Verteidigung des freien Welthandels führt am eigentlichen Problem vorbei.² Angesichts der globalen Umwelt-, Wirtschafts- und Gerechtigkeitskrisen besteht kein Anlass, das neoliberale Paradigma ungebrochen als die Lösung für die Probleme der Welt hinzustellen. Tatsächlich sprechen viele Gründe dafür, dass der Kern des Problems in einer wirtschaftlichen Deregulierung (und den ihr zugrunde liegenden gesellschaftlichen Verhältnissen) zu suchen ist, die auf die realen sozialen und ökonomischen Bedingungen wenig Rücksicht nimmt.

Die eigentliche Aufgabe ist jedoch nach wie vor außerhalb des Blickfeldes der WTO und ihrer Mitglieder: wirtschaftliche Strategien zu entwickeln, die nicht einseitig auf Liberalisierung und Wettbewerbsfähigkeit, sondern auf Umweltschutz sowie globale soziale Gerechtigkeit hinarbeiten. Hierzu gehört auch die Stärkung der Interessen von abhängig Beschäftigten weltweit und ihrer kollektiven Vertretungen, der Gewerkschaften. Ein wichtiger Interessensbereich ist mit einem Konzept umschrieben, das im ILO-Rahmen als „Decent Work“ beziehungsweise im deutschen Sprachraum als „Gute Arbeit“ oder „Menschenwürdige Arbeit“ angesprochen wird.³ Gerade in vielen Entwicklungsländern, aber auch in Industrieländern, hat die ökonomische Liberalisierung der vergangenen Jahre zu einem erheblichen Verlust an Arbeitsplätzen oder zu verschlechterten und prekären Lohn- und Arbeitsbedingungen geführt. Davon betroffen sind vor allem die Armen. Dieser Befund wird inzwischen sogar auch in Studien der WTO sowie durch entsprechende Untersuchungen der EU nicht geleugnet.

¹ Für weitere Informationen vgl. EED/WEED: Freihandel und Finanzdienstleistungen – Die WTO als Stolperstein für die Regulierung der Finanzmärkte. Bonn, Berlin 2009

² Für weitere Informationen vgl. EED/WEED: „Protektionismus versus Freihandel“? – Die falsche Debatte! Bonn, Berlin 2009

³ Für weitere Informationen vgl. EED/WEED: Freihandel statt menschenwürdige Arbeit weltweit? WTO und ‚Global Europe‘ als Gefahr für „Decent Work“. Bonn, Berlin 2009

Bilaterale Handelspolitik: Totengräber des Multilateralismus?

Der Bedeutungsverlust der WTO zeigt sich nicht nur darin, dass sie mit ihren Instrumenten strukturell nicht in der Lage ist, in adäquater Weise auf die drängendsten globalen Problemlagen zu antworten. Auch die zunehmende Bedeutung bilateraler Handelsprozesse stellt für die Organisation eine Herausforderung dar.

Allerdings liegt darin gerade auch aus einer kritischen entwicklungspolitischen Sicht keine gute Nachricht. Vielmehr zielen die wettbewerbsstarken Industrieländer mit ihrer bilateralen Freihandelspolitik auf weitere Liberalisierung und Marktöffnung. Sie beabsichtigen damit dezidiert, über WTO-Verpflichtungen hinaus zu gehen. Mit anderen Worten: Die Liberalisierungsschritte, die auf multilateraler Ebene vor allem wegen des Widerstandes der Entwicklungsländer nicht vereinbart werden können, sollen nun auf bilateraler Ebene verankert werden.

Die Europäische Union hat dazu die „Global Europe“-Strategie entwickelt, die explizit auf WTO-plus-Verpflichtungen abzielt.⁴ Damit will die EU die Märkte vor allem der Schwellenländer öffnen, um die kaufkräftige Nachfrage dort für europäische Exportinteressen zu erschließen. „Global Europe“ macht deutlich, dass der Kern des Problems weniger in der WTO als Organisation zu suchen ist, sondern vielmehr in einer Liberalisierungspolitik, die allen Ebenen der globalen Handelspolitik zugrunde liegt.

Fazit

Niemand war mit großen Ambitionen nach Genf gereist. Das Ziel der 7. WTO-Ministerkonferenz war bescheiden. Es ging darum, die Bedeutung der Organisation angesichts der globalen Krisen und im Vorfeld der Weltklimakonferenz von Kopenhagen hervorzuheben. Nimmt man dies als Maßstab, so ist nach Seattle 1999 und Cancún 2003 eine weitere WTO-Ministerkonferenz gescheitert.

Es ist der WTO in Genf nicht gelungen, deutlich zu machen, dass sie wirklich einen Beitrag zur Lösung der drängendsten Probleme der Menschheit leisten kann und will. Vielmehr wurde einmal mehr offensichtlich, dass das Mantra der Liberalisierung vor allem einem dient: der Öffnung der Märkte im Interesse der Global Player.

Michael Frein (EED)

Peter Fuchs (WEED)

⁴ Für weitere Informationen vgl. EED/WEED: Global Europe: Die Konzernagenda der EU in der WTO - und bilateral! Bonn, Berlin 2009