

Michael Frein: Welthandel, Entwicklung und globale Gerechtigkeit

1. Einleitung: was ist Handel?

Die Frage, was denn nun Handel sei, mag irritieren. Sie scheint seit Jahrhunderten beantwortet. Man denkt vielleicht an die Phönizier, die Seidenstraße, die Kontinentalsperre in Europa, den deutschen Zollverein und Ähnliches mehr. Damit, so könnte man meinen, wäre die Sache klar: Handel bedeutet den Tausch von Waren und Gütern, sei es gegen andere Waren oder gegen Geld; internationaler Handel bezieht sich somit auf den Tausch von Gütern über nationale Grenzen hinweg.

Diese Antwort ist keineswegs falsch. Aber sie ist seit dem 1. Januar 1995, seit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), nicht mehr vollständig. Die WTO ging aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen, dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), hervor. Das 1947 vereinbarte GATT, das heute nur eines von vielen Abkommen unter dem Dach der WTO ist, regelt den klassischen internationalen Handel mit Gütern. Ein wichtiges Element dabei spielen bekanntlich Zölle, deren Höhe entscheidend ist für die Abschottung oder Öffnung von Märkten.

Aber auch im GATT geht es nicht mehr nur um Zölle, sondern auch um nationale Marktordnungen, um interne Regulierungen. Bekanntes Beispiel sind die Subventionen der Industrieländer im Landwirtschaftsbereich, die Agrarprodukte künstlich konkurrenzfähig machen. Die Regeln dafür sind im Agrarabkommen der WTO, einem Zusatzabkommen zum GATT, festgehalten.

Das GATS (General Agreement on Trade in Services) regelt den Handel mit Dienstleistungen, Zölle als Instrument zur Handelsregulierung spielen hier keine Rolle. Aber können Dienstleistungen überhaupt gehandelt werden? Kann man etwa den Haarschnitt eines italienischen Friseurs nach Deutschland verkaufen? Der gesunde Menschenverstand sagt: nein. Die WTO sagt: ja.

Natürlich hat man auch in der WTO erkannt, dass eine Dienstleistung keine Ware ist. Ein Haarschnitt kann nicht verpackt, gelagert und verschickt werden. Deshalb hat man einen Ausweg ersonnen: Grob gesagt, liegt internationaler Handel mit Dienstleistungen dann vor, wenn Konsument und Dienstleistungserbringer aus unterschiedlichen Ländern kommen. Dabei kann die Dienstleistung grenzüberschreitend erbracht werden (etwa über Datenaustausch per Internet), der Konsument nimmt eine Dienstleistung im Ausland in Anspruch (Tourismus¹), oder aber der ausländische Dienstleistungserbringer kommt zum Konsumenten, sei es durch eine Investition (Eröffnung einer Bankfiliale im Ausland) oder durch zeitweise Migration (etwa im Baugewerbe).

Insofern kann auch der Haarschnitt eines italienischen Friseurs gehandelt werden: er eröffnet in Deutschland ein Geschäft, das heißt, er tätigt eine Investition. Als Barriere

¹ vgl. Marianne Hochuli, Christine Plüss: Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und die Förderung eines nachhaltigen Tourismus in Entwicklungsländern – ein Widerspruch? Hg.: Erklärung von Bern, Arbeitskreis Tourismus und Entwicklung. Zürich, Bern 2004

für den Markteintritt kommt dann ein Zoll logischerweise nicht in Frage, sondern eine interne Marktregulierung, beispielsweise die deutsche Handwerksordnung, die für die Eröffnung eines Friseurgeschäfts etwa den Nachweis der Meisterprüfung vorsehen mag, die wiederum vor einer deutschen Handwerkskammer abzulegen ist. Liberalisierung im Dienstleistungsbereich bedeutet daher die Abschaffung interner Regulierungen, die sich für ausländische Anbieter als Hürden für den Markteintritt erweisen. Die deutsche Handwerksordnung kann somit zum Gegenstand von Handelsverhandlungen werden.

Tatsächlich geht es in den GATS-Verhandlungen jedoch nicht um kleine Handwerker wie Friseure. Die wirklichen Streitpunkte sind Wasser- und Energieversorgung, Finanzdienstleistungen, Tourismus, aber auch Bildung und Gesundheit. Bei letzteren geraten staatliche Bildungs- und Gesundheitssysteme unter Druck, weil sie für private Anbieter aus dem Ausland, wie es nun heißt, ein Handelshemmnis darstellen. Das gleiche gilt für die öffentliche Wasserversorgung, die zunächst liberalisiert (Gleichbehandlung aller Anbieter) und dann privatisiert werden soll.²

Ähnlich wie das GATS-Abkommen zielt auch das TRIPS-Abkommen (Trade Related Aspect of Intellectual Property Rights) auf interne Regulierungen. Es enthält Mindeststandards für Rechte an geistigem Eigentum wie Patente, Copyrights und den Schutz von Handelsmarken. Das TRIPS-Abkommen verpflichtet die WTO-Mitglieder beispielsweise dazu, umfassenden Patentschutz zu garantieren, Verstöße dagegen aktiv zu verfolgen und Raubkopien von Markenprodukten an den Grenzen aufzuhalten.³

Zurück zur Ausgangsfrage: Was ist Handel? Offensichtlich ist internationaler Handel heute mehr als der Austausch von Gütern. Der Begriff umfasst insbesondere Dienstleistungen einschließlich Investitionen im Dienstleistungsbereich und den Schutz von Rechten an geistigem Eigentum. Und darüber hinausgehend sind noch weitere Bereiche Teil internationaler Handelsverträge: allgemeine Investitionsregeln, also auch im Industriebereich, Wettbewerbsordnungen, Regeln des öffentlichen Beschaffungswesens und Zollformalitäten.

Bevor die Politik der Welthandelsorganisation WTO, die Außenhandelsstrategie der Europäischen Union (EU) und die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten mit der Perspektive ihres Beitrags zu globaler Gerechtigkeit auf ihre entwicklungspolitischen Auswirkungen hin befragt werden, soll zunächst darauf eingegangen werden, wie Handelsregeln konkret wirken. Welche praktische Bedeutung haben solch hochgradig abstrakt anmutende internationale Verträge für das tägliche Leben der Menschen⁴?

2. Auswirkungen globaler Handelspolitik im Alltag

² vgl. Thomas Fritz: Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen. Hg.: WEED. Berlin 2003; Barbara Dickhaus, Kristina Dietz: Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa. Hg.: WEED. Berlin 2005

³ vgl. Michael Frein: Die Globalisierung von Rechten an geistigem Eigentum und der Nord-Süd-Konflikt. In: Prokla, Nr. 126/2002

⁴ vgl. ausführlicher Michael Frein: Märkte, Mächte und Moneten. Welthandel im Alltagstest. Hg.: aej, EED. Bonn, Hannover 2007

2.1 Filetfleisch, Hähnchen und Frau Nkume

Alltag in einem deutschen Supermarkt. Im Sonderangebot: Hähnchenbrustfilet. Hähnchenbrust ist bei deutschen Konsumenten beliebt, viel beliebter als Chicken Wings oder Schenkel. Allerdings hat die Natur es so eingerichtet, dass ein Hähnchen nur im Ganzen aufwächst, mit Flügeln und Schenkeln. Diese sind in Deutschland jedoch schwerer verkäuflich, die Verbraucher verlangen nach den Filetstücken.

Was also tun mit dem Rest vom Huhn? Entsorgen ist teuer. Günstiger ist es zu exportieren. Beispielsweise nach Westafrika, nach Kamerun oder Ghana, wo Hähnchenfleisch sich ebenfalls großer Beliebtheit erfreut. Seit einigen Jahren tauchen auf den Märkten etwa in Yaounde, der Hauptstadt Kameruns, europäische Hähnchenteile auf, tiefgefroren und sehr viel preiswerter als ein Hähnchenfleisch aus heimischer Produktion. Die Folge: Lokale Produzenten können nicht mehr mithalten und werden vom Markt verdrängt, Hähnchenzüchter, Händler, Produzenten von Futtermitteln, sie alle werden arbeitslos.⁵

Warum wehrten sich die Regierungen in Kamerun oder Ghana zunächst nicht? Die Antwort ist einfach: Ihnen sind die Hände gefesselt. Die wirksamste Methode, einheimische Produzenten vor der Flut europäischer Billig-Hähnchenteile zu schützen, wäre eine Zollerhöhung. Allerdings steht da der Internationale Währungsfonds (IWF) entgegen. Kamerun und Ghana haben sich dem IWF gegenüber zu weitgehend offenen Märkten mit niedrigen Zöllen verpflichtet. Nur so konnte das hoch verschuldete Land neue Kreditzusagen erwirken und den völligen Bankrott abwehren.

Was der IWF vormacht, macht die WTO nach. EU, Australien, die USA und andere Industrieländer, aber auch große Agrarexporteure wie Brasilien und Argentinien drängen auf Vereinbarungen in der WTO zu weiteren Zolllsenkungen. Sollten sich Länder wie Kamerun irgendwann aus der Schuldenfalle befreien, könnten sie dadurch ihre handelspolitischen Spielräume womöglich nicht erweitern.

ACDIC – Eine Bürgerbewegung kämpft für das Huhn aus Kamerun

Der Widerstand der Menschen wächst. ACDIC steht für Association Citoyenne de Défense des Intérêts Collectifs, was soviel heißt wie Bürgerbewegung zur Verteidigung gemeinschaftlicher Interessen.⁶

ACDIC hat in Kamerun eine erfolgreiche Kampagne gestartet und fordert dazu auf, kein europäisches Hähnchenfleisch mehr zu kaufen. Ergebnis: Es werden wieder mehr einheimische Hühner gekauft. Und die Opfer der Hähnchenexporte aus der EU können aufatmen. Vekwusi Margaret Nkume beispielsweise. Sie hat vor zehn Jahren 100 Euro investiert, damit in zwei Monaten 100 Hühner gezüchtet, die sie für 230 Euro verkauft hat. „Ein gutes Geschäft“, wie sie selbst sagt. So lange, bis die EU im Jahre 2000 mit ihren Hähnchenexporten begann. „Ich bin auf meiner Produktion sitzen geblieben und habe alles verloren“, klagt Frau Nkume. Das Schulgeld für ihre Kinder kann sie bereits nicht mehr bezahlen. Aber nun, so glaubt sie, wird es besser. „Ich habe wieder Hoffnung, seit ACDIC die Regierung dazu gebracht hat, den Import der gefrorenen Hühner zu verringern. Ich bin bereit. Ich will wieder mit meiner Geflügelzucht beginnen und will in der Lage sein, meinen Kredit abzahlen.“

⁵ vgl. zur Problematik der EU-Hähnchenexporte: Francisco Mari, Rudolf Buntzel: Das globale Huhn. Hühnerbrust und Chicken Wings – wer isst den Rest? Frankfurt 2007

⁶ vgl. auch ACDIC, EED: Keine Chicken schicken. Wie Hühnerfleisch aus Europa Kleinbauern in Westafrika ruiniert und eine starke Bürgerbewegung in Kamerun sich erfolgreich wehrt. 2. Aufl. Bonn 2007

Der Fall zeigt aber, wie schädlich sich niedrige Zölle und fixe Obergrenzen für Importzölle auswirken können. Ein ausreichender Schutz des heimischen Marktes ist Kamerun nicht ohne weiteres möglich. Anders in Industrieländern wie der EU und Deutschland: Hier werden die Bauern nicht nur durch hohe Zölle vor ausländischer Billigkonkurrenz geschützt. Auch Subventionen, etwa bei Weizen, dienen dazu, sich vor preiswerterer Importware zu schützen. Das Geld, das ein Bauer über Subventionen und andere staatliche Unterstützungsleistungen erhält, muss er nicht mehr mit seinen Erzeugnissen verdienen; Fleisch, Gemüse und Obst können billiger angeboten werden.

Entwicklungsländer sind also sehr viel verwundbarer als die reichen Länder. Dies betrifft insbesondere die Armen, wenn ihre einzige Einkommensquelle durch ausländische Billigkonkurrenz bedroht wird. In Kamerun beispielsweise mussten zuerst die kleinen Geflügelzüchter aufgeben. Für die Betroffenen spielt es auch keine Rolle, ob der IWF oder die WTO die Schuld an ihrer Misere trägt.

Ausgerechnet die Armen in Entwicklungsländern sind die Verlierer einer Welthandelspolitik, die einseitig auf Liberalisierung setzt und die Bedürfnisse der Menschen dabei aus den Augen verliert.⁷ Gerade Entwicklungsländer benötigen ein ausreichendes Maß an Flexibilität, um ländliche Entwicklung zu unterstützen und Ernährung zu sichern.

Bislang hat Ghana auf handelspolitische Maßnahmen zum Schutz seiner inländischen Hähnchenproduzenten verzichtet. Das Nachbarland Kamerun hat sich hingegen entschieden, keine weiteren Importlizenzen zu vergeben. Dass dies WTO-konform ist, ist zu bezweifeln. Nichtsdestoweniger hält der anhaltende politische Druck durch die Zivilgesellschaft die EU-Kommission bislang von einer Klage vor der WTO ab.

2.2 Autos, Kaffeemaschinen und Zölle

Eine andere Alltagssituation. Irgendwo in Deutschland ereignet sich am frühen Morgen die Katastrophe. Das Portemonnaie ist leer, das Konto überzogen, und nun ist auch noch die Kaffeemaschine kaputt. Eine neue muss her, und das schnell. Und billig.

Zwei Stunden später: Die neue Kaffeemaschine läuft. Ein paar Euro, und schon ist das Problem gelöst. Jedes Kaufhaus bietet preiswerte No-Name-Produkte an, meist aus Asien. In Deutschland hergestellte Produkte wären zu teuer, diese Arbeitsplätze sind schon lange abgewandert.

Dabei gäbe es durchaus Möglichkeiten des Schutzes vor ausländischer Billigkonkurrenz. Etwa Zollerhöhungen. Dadurch würden ausländische Produkte wie Kaffeemaschinen für die Konsumenten teurer. Die heimischen Produkte wären wieder stärker wettbewerbsfähig.

Andererseits: Preiswerte Kaffeemaschinen erfreuen die Konsumenten, und vielleicht macht es insgesamt auch gar keinen Sinn, in Deutschland Kaffeemaschinen zu

⁷ Meenakshi Raman: Effects of Agricultural Liberalisation: Experiences of Rural Producers in Developing Countries. Hg: Third world Network. Penang 2004

produzieren. In Deutschland können viele andere Dinge auf Weltmarktniveau hergestellt werden. Maschinen beispielsweise. Oder Autos.

Die Politik hat entschieden, dass die Einfuhrzölle auf Kaffeemaschinen bei uns mit 2,7 % sehr niedrig sind, bei Autos sind es 10 %. Mit anderen Worten: Die Produktion von Autos soll stärker geschützt werden als die von Kaffeemaschinen. Was fraglos damit zu tun hat, dass in Deutschland und Europa Millionen von Arbeitsplätzen an der Autoindustrie und ihren Zulieferern hängen.

Entwicklungsländer haben meist noch sehr viel höhere Zölle als Industrieländer, durchschnittlich etwa 30 %. Kein Wunder: Bei den allermeisten Produkten sind sie weit davon entfernt, global wettbewerbsfähig zu sein. Um überhaupt eine eigene Industrieproduktion zu haben, benötigen sie höhere Zölle. Und dies trotz der geringeren Lohnkosten, da ihre Produktivität im Vergleich zu Industrieländern sehr viel niedriger ist.

Das, so wollen es die Industrieländer, soll anders werden. Die europäische Industrie will die Märkte insbesondere der fortgeschrittenen Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien erobern. Deshalb drängt die Politik in Berlin und Brüssel darauf, dass in der WTO und in anderen Handelsabkommen Regeln vereinbart werden, die insbesondere die Zölle in Entwicklungsländern erheblich senken. Das Ziel ist, die hohen Zölle der Entwicklungsländer und die niedrigen der Industrieländer möglichst weit anzunähern.

Mit anderen Worten: Es geht um eine Liberalisierung des Welthandels. Freier Handel durch niedrigere Zölle, so die Annahme, soll zwangsläufig zu mehr Wohlstand führen. Was aber als Folge von Zollsenkungen tatsächlich geschieht, hängt stark davon ab, wo und wie sie vorgenommen werden. Ist die Zollsenkung sehr umfangreich, so werden die einheimischen Produzenten um des Überlebens willen gezwungen, ihre Produktivität sehr schnell zu steigern. Bei tiefen Zolleinschnitten ist die Schließung der betroffenen Produktionsstätten mit entsprechendem Verlust von Arbeit und Einkommen wahrscheinlicher als die Steigerung der Produktivität.⁸

Für die Entwicklungsländer wären tiefe Zolleinschnitte fatal. Ihre Märkte wären plötzlich offen wie Scheunentore. Bis auf einige wenige Sektoren, in denen sie global konkurrenzfähig sind, würden die überlegenen Konzerne aus den USA, aus Japan und der EU ihre nationalen Märkte zum großen Teil übernehmen. Viele – der ohnehin in einer Reihe von Ländern nicht besonders zahlreichen – Firmen müssten schließen, da sie dem Konkurrenzdruck nicht mehr gewachsen wären. Die Folge: Weitere Arbeitslosigkeit und zunehmende Armut.

Zwar würden auch viele Produkte in Entwicklungsländern billiger zu haben sein. Doch gleichzeitig wären die Einkommensquellen der Menschen gefährdet. Entwicklungsländer sind deshalb dringend auf wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum angewiesen. Theoretisch geht es für sie – wie für Industrieländer auch – darum, entscheiden zu können, welche Produkte sie importieren und welche sie weiterhin selbst herstellen wollen.

⁸ Ha-Joon Chang: NAMA gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung des Südens: Massiver Zollabbau wird eine Welle der De-Industrialisierung auslösen. In: Das NAMA-Drama. Wie die WTO-Verhandlungen über Industriegüter Umwelt und Entwicklung bedrohen. Hg. von EED, Forum Umwelt und Entwicklung, Greenpeace und WEED.

Praktisch heißt das oftmals, genügend Spielraum zu erhalten, um überhaupt noch über eine nennenswerte industrielle Produktion zu verfügen. Für Industrieländer kann es richtig sein, Autos zu exportieren und Kaffeemaschinen günstig zu importieren – vorausgesetzt, der niedrige Preis beruht nicht auf der Missachtung von Sozial- und Umweltstandards. Für Entwicklungsländer gilt es, das Wenige, das sie an industrieller Produktion haben, zu schützen. Dazu müssen sie den nötigen Spielraum für eine Zollpolitik haben, die ihre wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Die Aufgabe besteht darin, einerseits den Wettbewerb mit ausländischen Anbietern zu fördern, gleichzeitig aber auch einheimische Firmen zu schützen, damit sie in diesem Wettbewerb überhaupt eine Chance zum Überleben haben.

2.3 Platten, Pillen und Piraten

Die Originale sind oft unbezahlbar. Musik, Filme, Spiele, Computersoftware, technologische Verfahren, Produkte, Medikamente, werden vor allem in China professionell kopiert und wieder auf die Märkte gebracht. Ein Paradies für knappe Geldbeutel.

Aber: „Betrug!“, schreien Produzenten und Softwareschmieden in Deutschland und anderen Industrieländern. Sie wehren sich mit Gesetzen. Aber was hilft ein deutsches Gesetz in China? Nichts – es sei denn, man bringt die chinesische Regierung dazu, dieses Gesetz anzuerkennen.

Und genau dies ist passiert. In Industrieländern sind Filme, Computerprogramme und –spiele durch Urheberrecht geschützt. Wer geschützte Produkte ohne Lizenz nutzt, der macht sich strafbar. Rechteinhaber nennen das Produktpiraterie.

Das gilt auch für Patente. Mit Patenten werden Erfindungen geschützt, zum Beispiel Medikamente. Ohne Erlaubnis des Patentinhabers (die in der Regel natürlich Geld kostet) darf niemand das Medikament kopieren. Trotzdem werden in vielen Ländern Medikamente auch ohne Lizenz kopiert. Solche Nachahmerprodukte sind billiger als die patentgeschützten Originalpräparate, so haben auch Arme Zugang zu dringend benötigten Medikamenten. Indien gehört zu den Marktführern bei der Herstellung von Nachahmerprodukten (Generika) zur AIDS-Behandlung.

Wie aber bringt man Indien und China dazu, deutsche Gesetze anzuerkennen? Als 1995 die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet wurde, wurde ein ganzes Paket von Verträgen geschlossen. Einer davon ist der TRIPS-Vertrag, der festlegt, wie Patente, Urheberrechte (etwa für Texte oder Fotos) und andere geistige Eigentumsrechte in allen WTO-Mitgliedsländern geschützt werden müssen – nämlich so, wie Deutschland und andere Industrieländer dies bereits tun.

Nun müssen China, Indien und weitere rund einhundert Entwicklungsländer die Regeln zum Schutz der Rechte an geistigem Eigentum anerkennen. Doch kommen weltweit über 90 % aller Patentrechtsinhaber aus einem Industrieland. Eigene Erfindungen gibt es in den meisten Entwicklungsländern nur selten zu schützen. Den TRIPS-Vertrag haben die Entwicklungsländer freiwillig unterschrieben, weil die Industrieländer versprochen hatten, ihre Märkte für die Agrarprodukte aus Entwicklungsländern zu öffnen. Ein leeres Versprechen, wie sich bald herausstellte.

Nichtsdestoweniger nutzen die Industrieländer das Patentecht für ihre eigenen Zwecke. Ob Saatgut, Medikamente, Maschinen, technische Verfahren – alles wird geschützt. Letztlich sichern die Firmen so ihre Investitionen ab. Nach Schätzungen der Weltbank bringt der TRIPS-Vertrag der WTO den sechs größten Industrieländern jährliche Mehreinnahmen aus Lizenzgebühren von 41 Mrd. US-Dollar. Gewinner sind die USA mit 19 Mrd., gefolgt von Deutschland mit 6,8, Japan mit 5,7, Frankreich mit 3,3, Großbritannien mit 3,0 und der Schweiz mit 2,0 Mrd. US-Dollar. Verlierer sind insbesondere solche Entwicklungsländer, die über fortgeschrittenere eigene industrielle und landwirtschaftliche Produktion verfügen und das von den reichen Industrieländern geschützte Wissen für ihre eigene Entwicklung teuer einkaufen müssen. Dazu gehören Südkorea (15,3 Mrd. US-Dollar), China (5,1), Mexiko (2,6), Indien (0,9) und Brasilien (0,5).⁹

Diejenigen, die nicht so viel erfinden, die auch einen zu knappen Geldbeutel haben, um Originale oder Lizenzen zu kaufen, verlegen sich aufs Kopieren. Das ist im Übrigen eine altbekannte Technik. Auch die Länder, die heute so vehement auf Patentschutz drängen, nahmen es früher damit nicht so genau. Deutschland beispielsweise galt bis zur Einführung eines Patentrechts im Jahre 1877 als Paradies für Fälscher, Kopierer und Nachahmer. Das war staatlich so gewollt, es war Teil unserer Wirtschaftspolitik. Auf diesem Wege konnte sich die deutsche Wirtschaft fremdes Wissen schnell und kostengünstig zunutze machen – bis zum Jahre 1877 eben, als es zunehmend eigene Erfindungen gab, so dass es günstiger erschien, diese durch Patente zu schützen.¹⁰

Die Länder, die heute Entwicklungsländer sind, sollen nun nicht mehr tun dürfen, was Deutschland früher geholfen hat. Sie sollen irgendwie anders sehen, wie sie Entwicklung erreichen. Hauptsache, sie brennen nicht deutsche CDs, DVDs, kopieren nicht die Medikamente, das Saatgut und die Maschinen deutscher Unternehmen.

3. Welthandelspolitik

3.1 Die Welthandelsorganisation (WTO)

Vereinbart werden diese Regeln vor allem in der Welthandelsorganisation (WTO), die am 1. Januar 1995 in Genf ihre Arbeit aufnahm. Eines ihrer zentralen Abkommen, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT, besteht bereits seit 1947.

Bei Gründung des GATT waren Zölle praktisch das einzige Instrument zur Regulierung des internationalen Handels. Folglich setzten sich die Vertragsstaaten des GATT (überwiegend Industrieländer) bis in die siebziger Jahre hinein fast ausschließlich mit dem Abbau der damals bestehenden hohen Zollschränken auseinander. In mehreren Verhandlungsrunden wurden die Zölle für

⁹ Martin Khor: Geistiges Eigentum, Wettbewerb und Entwicklung. Hg. von Third World Network und EED. Bonn 2006

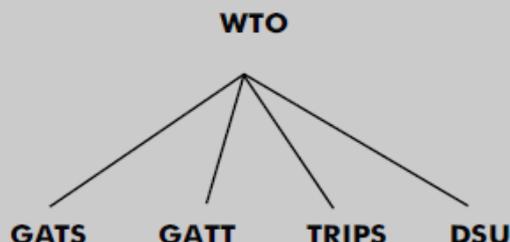
¹⁰ vgl. Michael Frein: Globaler Patentschutz: Alles nur geklaut? In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 3/2007; Ha-Joon Chang: Kicking away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective. London 2002

Industrieprodukte von durchschnittlich etwa 35% im Jahr 1948 auf heute unter 5% gesenkt. Damit stellen in den Industriestaaten Zölle für die meisten nichtagrarischen Güter keine bedeutenden Handelshemmnisse mehr dar. Der Abbau der Zölle ist folglich, neben den niedrigeren Transport- und Telekommunikationskosten, einer der Hauptgründe für den rasanten Anstieg des Welthandels seit dem Zweiten Weltkrieg. Viele Entwicklungsländer setzen dagegen bis heute Zölle ein, um ihre Industrien vor der übermächtigen Konkurrenz aus den Industriestaaten, aber auch vor den neuen Exportmächten wie China, zu schützen.

Seit dem Abschluss des GATT-Abkommens haben sich die technischen Möglichkeiten zum Austausch von Informationen und die grenzüberschreitenden Bewegungen von Personen und Waren erheblich erweitert. Dies hat unter anderem zu einem internationalen Austausch von Dienstleistungen und Wissen geführt, der seinerzeit nicht absehbar war. Die Industrieländer haben in den entsprechenden Wirtschaftszweigen einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber den meisten Entwicklungsländern, die auf den Export von Agrargütern und Rohstoffen – sowie, bei einigen Entwicklungsländern, zunehmend auch Industriewaren – spezialisiert sind. Große Dienstleistungsunternehmen, etwa im Banken-, Versicherungs- und Tourismussektor, kommen dagegen fast ausschließlich aus Industrieländern. Noch stärker ist das Ungleichgewicht bei wissensintensiven Wirtschaftsbereichen: über 90% aller Patentanmeldungen weltweit kommen aus Industrieländern.

Um diese Vorteile besser im internationalen Handel nutzen zu können, drängten die Industrieländer in den Verhandlungen der 1986 begonnenen so genannten Uruguay-Runde des GATT darauf, die Entwicklungsländer in das Vertragswerk zu integrieren und es gleichzeitig um Dienstleistungen und den Schutz geistiger Eigentumsrechte zu erweitern. Die Mehrzahl der Entwicklungsländer wollte dieser Ausweitung nicht zustimmen. Sie befürchteten, dass ihre heimischen Unternehmen der etablierten Konkurrenz aus den Industriestaaten nicht würden standhalten können. Als Kompromiss wurde parallel zu den GATT-Verhandlungen über gesonderte Abkommen zum Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade in Services, GATS) und zu handelsbezogenen Aspekten von Rechten an geistigem Eigentum (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) verhandelt.

STRUKTUR DER WTO



(Einschließlich 12 Zusatzabkommen zum GATT, etwa Landwirtschaft, TBT, etc.)

Zu jedem der WTO-Abkommen besteht ein eigener Rat beziehungsweise Ausschuss, in dem alle Mitgliedsstaaten vertreten sind und die Fragen der Umsetzung des jeweiligen Abkommen diskutiert werden. Höchstes Gremium zwischen den alle zwei Jahre stattfindenden Ministerkonferenzen ist der „Allgemeine Rat“ (General Council), in dem ebenfalls alle WTO-Mitglieder vertreten sind. Formal ist die WTO sehr demokratisch strukturiert, da alle Beschlüsse im Konsens getroffen werden, und bei (in der Praxis kaum vorkommenden) Abstimmungen eine Drei-Viertel-Mehrheit notwendig ist. Faktisch können die Industrie- und zunehmend auch die großen Entwicklungsländer die Diskussionen aber durch ihre überlegene politische und wirtschaftliche Macht dominieren. Zudem gilt in der WTO ein „Konsens“ als dann erzielt, wenn keines der anwesenden Mitglieder widerspricht. Da die Delegationen vieler Entwicklungsländer zu klein sind, um an jeder der zahlreichen Ausschusssitzungen teilzunehmen, sind sie - auch wenn in solchen Ausschüssen kaum weitreichende Beschlüsse gefasst werden - nicht immer Teil eines solchen „Konsenses“.

1994, acht Jahre nach Beginn der Verhandlungen im uruguayischen Badeort Punta del Este war es schließlich soweit: Die Uruguay-Runde war beendet. Zur Überwachung, Durchsetzung und Weiterentwicklung der neuen Abkommen GATS und TRIPS und des weiterhin bestehenden GATT wurde die Welthandelsorganisation WTO gegründet. Und die WTO bekam Zähne: der vereinbarte Streitschlichtungsmechanismus (Dispute Settlement Understanding, DSU) ermöglichte Sanktionen als Vergeltung für Verstöße gegen WTO-Vereinbarungen und entfaltete somit auch eine abschreckende Wirkung.

Mit der WTO-Gründung erfuhren auch die Regelungen für den vom GATT erfassten Güterhandel eine deutliche Ausweitung. Insbesondere wurden die zuvor auf Druck der Industrieländer von den Freihandelsregeln ausgeklammerten Sektoren Landwirtschaft sowie Textil und Bekleidung durch separate Zusatzabkommen zum GATT erstmals multilateralen Regelungen unterworfen. Die Entwicklungsländer, die hier eher wettbewerbsfähig sind, waren zu deutlichen Zugeständnissen bereit, um dies durchzusetzen. Die Zustimmung zu GATS und TRIPS lässt sich zum großen Teil als „Preis“ interpretieren, den Entwicklungsländer für die erhofften besseren Exportchancen für Lebensmittel und Bekleidung zahlten.¹¹

¹¹ Michael Frein, Tobias Reichert: Verraten und verkauft? Entwicklungsländer in der WTO. Hg.: EED. Bonn 2005

Neben dem Abbau von Zöllen rückten nun auch die Auswirkungen anderer wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf den internationalen Handel stärker in den Vordergrund. Subventionen, beispielsweise für Forschung und Entwicklung oder direkt für den Export bestimmter Waren, verbessern die Wettbewerbsfähigkeit der begünstigten Unternehmen. Gesetzlich vorgeschriebene oder industrieweit eingeführte Standards für die Eigenschaften von Produkten behindern den Marktzugang für Produzenten, die diese Standards nicht erfüllen können - und dies möglicherweise schon deshalb, weil sie gar nicht über sie informiert sind. Die Abkommen über technische Handelshemmnisse sowie sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen stellen Regeln für die Transparenz bei der Entwicklung von Standards auf und versuchen Kriterien dafür zu entwickeln, wann ein Standard tatsächlich Verbraucher- und Umweltschutzinteressen entspricht, oder wann er als unnötig handelsbeschränkend bewertet werden soll, da er vor allem zum Schutz der inländischen Wirtschaft dient.

Die grundlegenden Prinzipien und Instrumente des GATT

Die beiden zentralen Prinzipien des GATT sind Meistbegünstigung und Inländerbehandlung. Meistbegünstigung bedeutet, dass ein GATT-Vertragsstaat seine Handelspräferenzen, die er einem GATT-Mitglied gewährt, auch allen anderen GATT-Mitgliedern gewähren muss. Zum Beispiel darf die EU keine unterschiedlichen Zölle auf Autos aus den USA und aus Japan erheben.

Inländerbehandlung bedeutet, dass importierte Produkte bezüglich interner Steuern und anderer Bestimmungen genau so behandelt werden müssen wie „ähnliche“ Produkte aus einheimischer Herstellung. So darf etwa Deutschland keine höhere KFZ-Steuer auf japanische Autos erheben als auf deutsche.

Das Ziel der Liberalisierung soll durch zwei Instrumente erreicht werden: zum einen sind in der Regel nur Zölle als Instrumente der Handelspolitik zulässig - andere Instrumente, vor allem mengenmäßige Beschränkungen, sind verboten. Die GATT-Vertragsstaaten verpflichten sich, ihre Zölle nicht über ein bestimmtes Niveau anzuheben, das heißt, den Zoll zu binden. Dabei wird kein für alle Länder oder Produkte gültiger Zoll festgelegt, vielmehr hinterlegt jedes Land eine individuelle Liste, in der die gebundenen Zölle für jedes Produkt festgehalten sind. Bei den gebundenen Zöllen handelt es sich um Obergrenzen, viele Länder wenden in der Praxis niedrigere Zölle an. In regelmäßigen Verhandlungsrunden des GATT wurde die Senkung der gebundenen Zölle vereinbart, wobei ein Land die Verringerung seiner Zölle in der Regel davon abhängig machte, dass die anderen ihre Zölle ebenfalls reduzierten.

Das zweite Instrument besteht im Abbau nationaler Vorschriften, die eine handelsverzerrende Wirkung entfalten können. Darunter fallen Subventionen, aber auch Vorschriften und Standards, die auf gesundheits- oder umweltpolitische Wirkungen abzielen oder schlicht die Sicherheit technischer Geräte betreffen. Letztgenannte Maßnahmen können bei ausländischen Anbietern leicht in Verdacht geraten, als Instrumente zur Abschottung der heimischen Märkte und damit zum Schutz der inländischen Anbieter missbraucht zu werden. Diese Prinzipien des GATT bestehen in der WTO für den Güterhandel unverändert fort - sie wurden auch, in zum Teil abgewandelter Form, im GATS und im TRIPS-Abkommen verankert.

Im Anschluss an die Uruguay-Runde versuchten die Industrieländer – angeführt von der EU – die Agenda der WTO durch Abkommen über Investitionen, Wettbewerbsrecht, öffentliches Beschaffungswesen und technische Handelserleichterungen (Zollformalitäten) noch einmal zu erweitern. Da sie die Themen bereits auf der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur einbrachten, werden sie auch als „Singapur-Themen“ bezeichnet.

Die Mehrzahl der Entwicklungsländer stand dem von Beginn an ablehnend gegenüber und forderte stattdessen, die bestehenden Abkommen zu überprüfen und an ihre Entwicklungsbedürfnisse anzupassen, so dass es in Singapur nicht zu entsprechenden Beschlüssen kam. Der erneute Versuch der Industrieländer, auf der 3. WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle die Aufnahme von Verhandlungen über

die Singapur-Themen zu erzwingen, trug maßgeblich zum Scheitern der Konferenz bei - ebenso wie die erstmals stattfindenden massenhaften Proteste gegen die WTO.

Ein breites Spektrum, vor allem US-amerikanische Umweltorganisation und Gewerkschaften, prangerte die negativen Auswirkungen des Freihandels auf Umwelt- und Sozialstandards an. Die Ankündigung des damaligen US-Präsidenten Clinton, einen Sanktionsmechanismus zur Durchsetzung von Arbeitsrechten in die WTO einführen zu wollen, führte zu heftiger Ablehnung seitens der Entwicklungsländer - ließ sich aber angesichts tausender Demonstranten, denen dies noch als zu kleiner Schritt erschien, auch kaum wieder zurücknehmen.

Die Kombination aus zahllosen ungelösten Konflikten, einem Vorbereitungsprozess, an dem die Mehrzahl der Entwicklungsländer kaum ernsthaft beteiligt und über den sie entsprechend unzufrieden war, einer schlecht disponierten und undiplomatischen Konferenzleitung durch den US-Vorsitz und chaotischen Zuständen auf den Straßen, die durch überharte Polizeiaktionen verschärft wurden, führte dann zum formlosen Abbruch der Verhandlungen. Die Verwirrung war so groß, dass die Konferenz nicht einmal offiziell für beendet erklärt wurde, sondern einfach alle nach Hause gingen. So scheiterte der Versuch, weitere Liberalisierungsverhandlungen im Rahmen einer neuen „Millenniumsrunde“ in Gang zu bringen, kläglich.

3.2 Die 4. WTO-Ministerkonferenz: Startschuss zur Doha-Runde

Zwei Jahre später erfolgte ein erneuter Anlauf, diesmal am persischen Golf, fernab von protestierenden Freihandelskritikern. In Doha, der Hauptstadt des arabischen Kleinstaats Katar, fand vom 9.-13. November 2001 die 4. Ministerkonferenz der WTO statt.¹²

Die Industrieländer starteten einen weiteren Versuch, die Kompetenzen der WTO auf die Singapur-Themen auszuweiten. Zudem drängte vor allem die EU darauf, umweltpolitische Themen und (eher halbherzig) Sozialstandards in der WTO zu verankern. Dem standen die Forderungen der selbstbewusster gewordenen Entwicklungsländer nach einer Anpassung der Abkommen an ihre Bedürfnisse und Probleme gegenüber. Weit oben auf ihrer Agenda stand dabei die Forderung, das TRIPS-Abkommen so zu ändern, dass es die Versorgung armer Menschen mit preiswerten Medikamenten nicht länger behindern würde.

Während viele zentrale Meinungsverschiedenheiten unter den WTO-Mitgliedern vor der Konferenz in Doha genauso bestanden wie vor Seattle, waren die Rahmenbedingungen auf der arabischen Halbinsel grundlegend andere. Massenhafte Proteste der Zivilgesellschaft waren in Doha nicht zu erwarten. Die Sorge vor Terroranschlägen im Gefolge des 11. September 2001 tat ein Übriges: viele NRO-Vertreter, aber auch Repräsentanten der Wirtschaft, nahmen trotz Akkreditierung nicht an der Konferenz teil. Von daher blieb die Zahl der NRO-Vertreter aus dem Spektrum der nicht wirtschaftliche Interessen vertretenden Gruppen in Doha mit rund einhundert eher übersichtlich.

¹² vgl. Die ausführliche Darstellung der Ergebnisse der Doha-Konferenz bei: Michael Frein, Jürgen Knirsch, Tobias Reichert: Die WTO-Ministerkonferenz in Doha. In: Nord-Süd-aktuell, Nr. 4/2001

Den Entwicklungsländern war zugesagt worden, dass der Verhandlungsprozess in Doha transparenter sein würde als in Seattle und den früheren GATT-Verhandlungen. Eine Fortsetzung der Verhandlungen in den sogenannten Green Rooms, in denen wenige einflussreiche Mitglieder – klassischerweise Industriestaaten – hinter verschlossenen Türen Verhandlungsergebnisse unter sich ausmachen, denen die anderen Mitglieder dann nur noch zustimmen können, sollte es nicht mehr geben.

Obwohl die meisten Länder zu der Einschätzung kamen, dass der Verhandlungsprozess im Vergleich zu Seattle offener und transparenter war, kann von einem demokratischen, alle WTO-Mitglieder gleichermaßen beteiligenden Verhandlungsprozess nicht die Rede sein. Dies liegt schon daran, dass kleine, arme Länder mit einer Delegation anreisen, die bestenfalls aus einer handvoll Mitgliedern besteht, während große Industrieländer (aber auch Entwicklungsländer wie Indien) mit über fünfzig Experten vertreten sind. Entsprechend berichteten afrikanische Delegierte, dass sie oftmals Schwierigkeiten hätten, von einem Termin zu erfahren; kleinere, nicht englischsprachige Delegationen beklagten das Fehlen einer Simultanübersetzung. Und gegen Ende der Konferenz wurden kritische Verhandlungen dann doch nach alter Manier wieder in die Green Rooms verlagert.

Zu den wichtigsten Konfliktpunkten zeichnete sich bereits relativ früh ab, dass trotz heftigen Widerstands der USA und der Schweiz eine Erklärung zu TRIPS und Gesundheit zustande kommen würde. Zu Sozialstandards war ebenfalls schnell klar, dass es keine Fortschritte geben würde, stattdessen lediglich der Beschluss der Singapur-Konferenz noch einmal bestätigt werden würde: Die WTO-Mitglieder finden Sozialstandards irgendwie gut, wollen aber nichts weiter damit zu tun haben. Der nach wie vor ungebrochene Widerstand der Entwicklungsländer und die nach dem Regierungswechsel von Clinton zu Bush stark verringerte Unterstützung der USA ließen die in dieser Frage auch nicht übermäßig kämpferisch auftretende EU auf verlorenem Posten stehen.

Dagegen erwiesen sich die Singapur-Themen wie schon in Seattle als besonders umstritten. Indien wollte gar nicht darüber verhandeln, die EU keinem Kompromiss zustimmen, bei dem das Paket aufgeschnürt würde, so dass etwa Verhandlungen nur zu zwei Themen beschlossen und die Entscheidung über Investitionen und Wettbewerbsrecht auf die nächste Ministerkonferenz verschoben worden wäre. Der schließlich gefundene salomonische Kompromiss bestand darin, den Beginn von Verhandlungen über die Singapur-Themen zwar zu beschließen, aber erst für die Zeit nach der nächsten Ministerkonferenz - und nur unter der Voraussetzung, dass bei dieser nächsten Ministerkonferenz ein „expliziter Konsens“ über den Verhandlungsbeginn vorläge. Nachdem der Konferenzvorsitzende zu Protokoll gegeben hatte, dass beim Fehlen eines solchen Konsenses auf der nächsten Konferenz tatsächlich keine Verhandlungen begonnen werden könnten, stimmten auch die bis zuletzt skeptischen Indien, Kenia und Nigeria zu.

Ebenfalls lange - aber weniger dramatisch - umstritten waren umweltpolitischen Themen. Die EU musste sich letztlich mit einem auch für Indien und die USA akzeptablen Minimalmandat zufrieden geben, mit dem umweltpolitische Verbesserungen der WTO-Regeln praktisch von vornherein ausgeschlossen wurden.

Ansonsten wurden in der Ministererklärung die bereits begonnenen Verhandlungen zu Landwirtschaft und Dienstleistungen mit leicht präzisierten Mandaten versehen. In den Agrarverhandlungen wollte die EU sich nicht auf die Abschaffung aller Exportsubventionen festlegen lassen. Stattdessen ist – auf Druck der EU und hier insbesondere Frankreichs – im Abschlussdokument wunderbar diplomatisch die Rede von einer „deutlichen Reduktion mit Blick auf das Auslaufen“ der Exportsubventionen, allerdings mit dem Zusatz, dass diese Formulierung das Verhandlungsergebnis keineswegs vorwegnehme.

Eine wichtige Dynamik kam dadurch in Gang, dass sich mit den „Freunden der Development Box“ erstmals Entwicklungsländer zusammenschlossen, deren primäres Interesse in den Agrarverhandlungen im Schutz ihrer kleinbäuerlich geprägten Landwirtschaft liegt. Damit war der Grundstein für die Bildung eines weiteren gewichtigen Akteurs gelegt, der neben den Hauptkontrahenten der Uruguay-Runde USA und EU Einfluss auf die Verhandlungen nehmen sollte.

Zudem wurden Verhandlungen über den verbesserten Marktzugang für nichtlandwirtschaftliche Güter¹³ (Non-Agricultural Market Access, also Industriegüter, aber auch Produkte aus Forstwirtschaft und Fischerei), die Klärung der WTO-Regeln zu Subventionen und Anti-Dumping sowie eine Verbesserung der Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer beschlossen. Die Verhandlungen zu all diesen Themen sollten 2005 beendet sein. Wie schon in der Uruguay-Runde sollten die Ergebnisse als „single undertaking“, also nur im Paket, verabschiedet werden.

Die vereinbarten Verhandlungen wurden schließlich als Doha-Entwicklungsrunde etikettiert – eine Bezeichnung, die von Nichtregierungsorganisationen und vielen Beobachtern umgehend kritisiert wurde. In der Tat ergibt eine genauere Analyse, dass die Verhandlungsmandate vor allem in Richtung Marktöffnungen zugunsten der Industrieländer gehen, Entwicklung spielt, sieht man einmal von der Präambel der Ministererklärung in Doha ab, praktisch keine Rolle.¹⁴

3.3 Die 5. WTO-Ministerkonferenz: Bauchlandung in Cancún

Mit Blick auf die Beteiligung der Zivilgesellschaft bot die Ministerkonferenz im mexikanischen Badeort Cancún dann wieder ein völlig anderes Erscheinungsbild. Demonstrationen in der Stadt und über 1300 akkreditierte nichtstaatliche Organisationen (einschließlich Wirtschaftsverbänden) erweckten zumindest äußerlich den Eindruck einer breiten Beteiligung. Allerdings steht dieser über die Medien vermittelte Blick auf mehr oder weniger macht- und phantasievolle NRO-Aktivitäten in krassem Missverhältnis zu den tatsächlichen Beteiligungsmöglichkeiten. Zur Cafeteria und Lobby des Konferenzentrums (natürlich nicht zur direkten Beobachtung von Verhandlungen) hatte nur je ein Vertreter jeder NGO Zugang. Auf die Frage, warum dies auch bei großen UN-Konferenzen anders gehandhabt werden kann, wusste die WTO keine rechte Antwort.

¹³ Martin Khor, Goh Chien Yen: Market Access for Non-Agricultural Products: A Development View of the Principles and Modalities. Hg.: Third World Network. Penang 2003

¹⁴ vgl. Michael Frein: Entwicklungsrunde als Mogelpackung? Die Ergebnisse der Doha-Konferenz aus NRO-Sicht. In: Uwe Mummert, Friedrich L. Sell (Hgg.): Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik. Münster 2003

Da es im Vorfeld der Konferenz zu praktisch keinem Thema eine echte Annäherung der Positionen gegeben hatte, gestalteten sich die Verhandlungen schwierig. Die von den Vorsitzenden der Verhandlungsausschüsse zu Landwirtschaft und NAMA vorgelegten Vertragsentwürfe spiegelten keinen Konsens wider, sondern lediglich deren „in persönlicher Verantwortung“ entwickelte Vorschläge - und wurden entsprechend von allen Seiten abgelehnt. Da zu den Singapur-Themen vereinbarungsgemäß noch keine Verhandlungen im eigentlichen Sinn begonnen hatten, ging es nur darum, unter welchen Bedingungen diese Verhandlungen aufgenommen werden sollten, wobei die überwiegende Mehrheit der Entwicklungsländer unverändert gegen jegliche Verhandlungen war.¹⁵

Entwicklungsländer wehren sich: die Gründung der G20

Im Bereich Landwirtschaft hatten EU und USA bereits im Vorfeld der Konferenz in einem gemeinsamen Papier einen Vorschlag unterbreitet. Dieser sah im Subventionsbereich weitgehende Besitzstandswahrung im Interesse der Industrieländer vor und forderte von den Entwicklungsländern weitreichenden Marktzugang durch Zollsenkungen mit nur geringen Ausnahmen. Mit einem ähnlichen koordinierten Vorstoß hatten EU und USA die festgefahrenen Agrarverhandlungen in der Uruguay-Runde beendet und das Agrarabkommen der WTO praktisch unter sich ausgemacht. Die Entwicklung verlief diesmal jedoch völlig anders. Als Reaktion auf den EU/USA-Vorschlag formierte sich unter der Führung von Brasilien und Indien mit Argentinien, China, Südafrika, Ägypten, Ecuador und anderen eine Gruppe von zunächst 20 Entwicklungsländern, die in Cancún weiteren Zulauf erhielt. Da die genaue Zahl der Mitglieder nie verlässlich bekannt war, firmierte sie zunächst als G20plus. Die neue Qualität der (nun nach ihrem Gründungsdatum, dem 20. August, benannten) G20 besteht darin, dass sich in dieser Gruppe Entwicklungsländer mit unterschiedlichen Interessen zusammenschlossen: Brasilien, das als großer Agrarexporteur auf eine Liberalisierung des Weltmarktes drängt, damit es seine landwirtschaftlichen Güter leichter exportieren kann, und auf der anderen Seite ein Land wie Indien mit weniger expansiven Exportinteressen, das seine Kleinbauern vor billigen Importen schützen möchte, bis hin zu Ägypten als Nettonahrungsmittelimportland. Der Einfluss der G20 ergibt sich damit zum einen daraus, dass es der Gruppe gelingt, interne Interessengegensätze in einer gemeinsamen Position erfolgreich zu überbrücken; zum anderen aber auch aus der Tatsache, dass sie die politisch und wirtschaftlich wichtigsten Entwicklungsländer zusammenbringt. Der Gegenvorschlag der G20 zur gemeinsamen Position von EU und USA griff im Kern deren Position zum Zoll- und Subventionsabbau für die Industriestaaten auf und verschärfte sie - insbesondere im Bereich Subventionen - etwas. Dagegen sollten Entwicklungsländer durch eine flexiblere Zollreduktionsformel zu deutlich geringeren Liberalisierungsschritten verpflichtet werden. USA und EU reagierten zunächst feindselig auf die neue Allianz, die ihre bis dato unangefochtene Vormachtstellung in Frage stellte. Hohe Beamte der EU bezeichneten die G20 als reine Blockadeallianz, die aufgrund ihrer internen Widersprüche gar nicht konstruktiv an den Verhandlungen teilnehmen könne. Diese Haltung sollte sich erst nach Cancún verändern, dann allerdings gründlich.

Für viele Beobachter überraschend wurde erst am dritten und damit vorletzten Konferenztag ein überarbeiteter Entwurf für die Ministererklärung vorgelegt. Dieser stellt ein recht eigentümliches Dokument der spezifischen Demokratieauffassung in der WTO dar. Während sich über 90 WTO-Mitglieder (allesamt Entwicklungsländer) in den Tagen zuvor in Pressemitteilungen und anderen öffentlichen Stellungnahmen klar gegen die Aufnahme von Verhandlungen im Bereich der Singapur-Themen ausgesprochen hatten, wurde nun von der mexikanischen Verhandlungsleitung die sofortige Aufnahme von Verhandlungen in zwei, eine leicht verspätete in einem dritten und schlussendlich eine weitere Prüfung für das vierte Singapur-Thema vorgeschlagen. In diese Kompromisslinie war ganz offenkundig das Machtgefälle

¹⁵ siehe zu den Gründen für den Bereich Investitionen etwa Ha-Joon Chang, Duncan Green: Investitionsverhandlungen in der WTO als Agenda des Nordens: „Hört auf unsere Worte, nicht auf unsere Taten!“. Hg.: WEED, Germanwatch. Bonn, Berlin 2003

innerhalb der WTO bereits eingewebt. Dahinter stand die Erwartung, dass die Front der Entwicklungsländer unter dem Druck der politisch und wirtschaftlich mächtigeren Industrieländer auch in Cancún bröckeln und schließlich in sich zusammenfallen würde.

Davon ging offensichtlich auch die deutsche Bundesregierung aus, die in einem Gespräch mit NRO die ablehnende Haltung der Entwicklungsländer als taktisch motiviert bezeichnete. Eine bemerkenswerte politische Fehleinschätzung: gut drei Stunden später verbreitete sich die Nachricht, dass die Konferenz am Konflikt um die Singapur-Themen gescheitert sei. Gerade die afrikanischen Staaten hatten sich kategorisch gegen die Singapur-Themen ausgesprochen.

Immerhin konnte die Konferenz noch formal zu einem ordentlichen Abschluss gebracht werden: In einer kurzen Ministererklärung wurde das Scheitern festgestellt und der Allgemeine Rat der WTO beauftragt, über das weitere Vorgehen zu beschließen.

3.4 Das Juli-Paket in Genf 2004

In den ab Anfang 2004 wieder aufgenommenen informellen Verhandlungen mit mehr oder weniger starker Beteiligung von Vertretern der verschiedenen Entwicklungsländergruppen gab es zunächst wenig Annäherung. Im Frühsommer zeichnete sich dann zumindest für die direkt Beteiligten eine Einigung ab. Zur Ende Juli anstehenden Sitzung des Allgemeinen Rats wurden daher hochrangige Delegationen nach Genf entsandt. Da es sich nicht um eine Ministerkonferenz handelte, war das Interesse der Medien und der Zivilgesellschaft unvergleichlich geringer. Die Zahl der in Genf anwesenden NRO-Vertreter bewegte sich im unteren zweistelligen Bereich.

Ein entscheidender Vorteil für die Gespräche war entsprechend, dass das in der täglichen Arbeit der WTO übliche intransparente Vorgehen angewendet werden konnte. So war in Genf während der dreitägigen Sitzung eigentlich nur zu erfahren, dass noch keine Einigung vorliege, und es außer an Landwirtschaft diesmal auch an NAMA liege. Anscheinend wurde sich hinter den Kulissen des kompletten, bei Ministerkonferenzen üblichen Instrumentariums von nächtlichen Green-Room-Sitzungen und mehr oder weniger versteckten Drohungen bedient. Und wie schon in Doha dauerte die ganze Übung etwas länger, so dass das „Juli-Paket“ erst am 1. August verabschiedet wurde.

Das „Paket“ besteht aus einer allgemeinen „Entscheidung“, in der die Mitglieder vor allem festhalten, dass sie - nach der gescheiterten Konferenz von Cancún - die Doha-Runde zu Ende führen wollen. Darüber hinaus enthält es spezielle Anhänge zu Landwirtschaft, NAMA, Dienstleistungen und technischen Handelserleichterungen. Zu den übrigen Themen wurde nur das Doha-Mandat bestätigt, und im Kern tut auch der Anhang zu Dienstleistungen nichts anderes.

Die tatsächlichen Beschlüsse im Juli-Paket waren aus Entwicklungsländersicht sehr durchwachsen.¹⁶ Ihr deutlichster Erfolg war zweifellos, dass mit Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentlichem Beschaffungswesen drei der vier

¹⁶ vgl. auch Bhagirath Lal Das: The Current negotiations in the WTO. Options, Opportunities and Risks for Developing Countries. London, New York 2005

Singapurthemen endgültig aus dem Verhandlungspaket herausgenommen wurden. Dagegen wurden die Verhandlungen über administrative Handelserleichterungen offiziell begonnen. Das Mandat beschränkt sich allerdings darauf, die einschlägigen GATT-Artikel weiterzuentwickeln.

Entwicklungsländerkoalitionen

Die Koalitionsbildung unter den Entwicklungsländern begann in den Agrarverhandlungen und ist dort bis heute am stärksten ausgeprägt. Die bekannteste Entwicklungsländerkoalition, die G20, ist nur zu diesem Thema aktiv. Hatten die Industriestaaten gerade die G20 in Cancún noch als reine Blockadekoalition bezeichnet, ist sie seit 2004 nicht nur als ein zentraler Akteur anerkannt, sondern praktisch der einzige, dem zugetraut wird, EU und USA zu einer Einigung bewegen zu können. Aus der schon in Doha gegründeten Gruppe der „Friends of the Development Box“ ging die heute aus 43 Ländern bestehende und von Indonesien und Indien koordinierte G33 hervor, die die Interessen von eher kleinbäuerlich geprägten Ländern vertritt. Sie konzentriert sich dabei ganz darauf, die Konzepte der speziellen Produkte und des speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer im neuen Agrarabkommen zu verankern.

In Cancún trat eine Gruppe von vier afrikanischen Ländern (Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali) an die Öffentlichkeit, die stark von Baumwollexporten abhängig sind. Diese „Cotton 4“ fordert die kurzfristige Abschaffung der Baumwollsubventionen der Industriestaaten, vor allem der USA, da ihnen durch den dadurch ausgelösten Verfall der Weltmarktpreise Verluste in dreistelliger Millionenhöhe entstehen.

Die auch als G90 bezeichnete Allianz zwischen den am wenigsten Ländern (LDC), der afrikanischen Gruppe und den AKP-Staaten unterstützt diese Forderungen. Zwischen diesen drei Gruppen gibt es große Überschneidungen, so dass sie tatsächlich weniger als 90 Mitglieder hat. Anders als G20 und G33 versucht die G90, gemeinsame Positionen nicht nur in den Agrarverhandlungen, sondern in allen Verhandlungsbereichen zu entwickeln. Dies gelingt mit unterschiedlichem Erfolg. Da es sich bei den G90 um die politisch und wirtschaftlich schwächsten WTO-Mitglieder handelt, haben auch ihre gemeinsamen Positionen nur relativ geringes Gewicht.

Die bei weitem einflussreichste Entwicklungsländerkoalition in den NAMA-Verhandlungen ist die NAMA-11 um Schwellenländer wie Südafrika, Indien und Brasilien. Sie sieht sich allerdings einer weitgehend einheitlichen Position aller Industrieländer gegenüber und wichtige Länder wie China oder Thailand sind nicht darin vertreten.

In den GATS-Verhandlungen gibt es außer den auch dort aktiven G90 keine nennenswerten Koalitionen.

Dagegen mussten die Entwicklungsländer bei den NAMA-Verhandlungen einen herben Rückschlag hinnehmen: Trotz nachdrücklicher Proteste wurde der in Cancún vorgelegte und dort im Grunde nicht behandelte Entwurf für einen Verhandlungsrahmen praktisch unverändert übernommen. Damit wird die Forderung der Industrieländer, Zölle gemäß einer „nichtlinearen“ Formel zu senken, also höhere Zölle stärker zu reduzieren, ebenso erfüllt wie die nach speziellen Initiativen zum noch stärkeren Abbau von Zöllen in bestimmten Sektoren. Die Weichen in Richtung eines drastischen Zollabbaus in Entwicklungsländern waren gestellt.

Das Rahmenabkommen zu Landwirtschaft ist das bei weitem umfangreichste im Juli-Paket. Für Entwicklungsländer ist auf der Habenseite zu verbuchen, dass erstmals die Abschaffung aller Formen von Exportunterstützung als Verhandlungsziel vereinbart wurde, wenn auch noch ohne Zeitplan. Die Vereinbarungen zur internen Unterstützung waren hingegen weniger eindeutig: Einerseits werden die Industrieländer auf die „substanzielle“ Reduktion der handelsverzerrenden Unterstützungsmaßnahmen verpflichtet, andererseits werden speziell für die USA neue Schlupflöcher geschaffen. Eine Überprüfung der als nicht handelsverzerrend klassifizierten Subventionen der Industrieländer soll, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt erfolgen.

Im Bereich des Marktzugangs mussten die Entwicklungsländer hinnehmen, dass für sie dieselbe Zollsenkungsformel wie für Industrieländer gelten soll. Damit haben sie weniger Flexibilität, um für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung wichtige Produkte zu schützen. Die G20 wurde insbesondere auch von Nichtregierungsorganisationen dafür kritisiert, dies zugelassen zu haben, denn unterschiedliche Zollsenkungsformeln für Industrie- und Entwicklungsländer waren wichtiger Bestandteil des ursprünglichen G20-Vorschlags.

Schließlich werden im Juli-Paket auch erstmals die Einführung von „sensitiven Produkten“ für alle Mitglieder und „speziellen Produkten“ sowie des Speziellen Schutzmechanismus' (SSM) für Entwicklungsländer als Verhandlungsziele festgehalten. Letzteres sind die Überbleibsel der ursprünglichen Idee einer „Development-Box“, mit der entwicklungspolitische Flexibilitäten in allen Bereichen des Agrarabkommens verankert werden sollten.¹⁷

3.5 Die 6. Ministerkonferenz in Hongkong: Durchhangeln ohne Scheitern

Weitere Verhandlungsergebnisse erzielten die WTO-Mitglieder bis zur Ministerkonferenz Ende 2005 in Hongkong nicht. Um ein Desaster wie in Cancún zu verhindern, wurden für Hongkong die Erwartungen schon vorab reduziert. Statt von Ergebnissen und fertigen Vereinbarungen wurde mit Blick auf die Konferenzziele allenthalben lediglich von Annäherungen und Fortschritten gesprochen.

In diesem Rahmen war Hongkong erfolgreich. Ein völliges Scheitern wie in Seattle 1999 und Cancún 2003 konnte vermieden werden. Gerade die Entwicklungsländer waren bereit, einige Kröten zu schlucken, um ein multilaterales Forum zu retten, das sie zwar nicht mögen, das ihnen aber zumindest eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit gegenüber den Industriestaaten bietet, die in bilateralen und regionalen Verhandlungen so nicht besteht. Und immerhin musste auch die EU ihre teuerste und beste Trumpfkarte schon früher ausspielen als ihr lieb war: Das Datum für das endgültige Auslaufen der Agrarexportsubventionen wurde auf 2013 festgesetzt.

Damit ist das einzig wirklich konkrete Ergebnis von Hongkong aber auch schon benannt. Zu den übrigen Themen im Agrarsektor wurden ebenso wie bei Dienstleistungen und dem Marktzugang für nichtlandwirtschaftliche Güter (Non-Agricultural Market Access, NAMA) die Beschlüsse des Juli-Pakets nur weiter konkretisiert, die möglichen Ergebnisse wurden eingengt. Zudem einigten sich die WTO-Mitglieder darauf, dass die Marktöffnung bei NAMA und Landwirtschaft ausgewogen und gleichgewichtig sein sollte. Die entscheidenden Fragen jedoch wurden vertagt.

3.6 Der weitere Verhandlungsprozess: unablässiges Scheitern

In der Folge scheiterten alle Anläufe zur „Rettung“ der Doha-Runde. Nach einem erneut ergebnislosen Treffen im Juli 2006 setzte WTO-Generaldirektor Pascal Lamy

¹⁷ vgl. ausführlicher zum Verlauf der Doha-Drunde bis zum Juli-Paket Michael Frein, Tobias Reichert: In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt. Aktualisierte Neuauflage mit Informationen zum Juli-Paket. Hg.: EED, Forum Umwelt & Entwicklung. 2. Aufl., Bonn 2005

die Verhandlungen bis auf weiteres aus und legte das Ziel, die Runde noch im selben Jahr abzuschließen, ad acta.

Anfang 2007 wurden die Verhandlungen dann formell wieder aufgenommen, ohne dass sich allerdings an den Positionen der Hauptakteure irgendetwas geändert hätte. Mitte April wurde wieder einmal angekündigt, dass die Verhandlungen nun bis Ende des Jahres zum Abschluss gebracht werden sollten. Dieser Versuch scheiterte Ende Juni.¹⁸

Im Juli 2008 schien eine Einigung greifbar. Doch auch diesmal endete die Verhandlungen mit einem Scheitern. Auslöser war der Konflikt über den Speziellen Schutzmechanismus, der es WTO-Mitgliedern erlaubt, unter bestimmten Bedingungen einer Importflut durch Zollerhöhungen entgegen zu wirken. Diese Bedingungen waren den einen zu weit, den anderen zu eng gefasst, ein Kompromiss wurde nicht erreicht. Inwieweit dabei auch die Unzufriedenheit mit anderen Ergebnissen eine Rolle spielt, wird von Beobachtern unterschiedlich eingeschätzt.

Der vorerst letzte Versuch scheiterte im Dezember 2008. Damit endet auch die Amtszeit des US-Präsidenten George W. Bush. Die Einschätzung ist weit verbreitet, dass es mit seinem eher freihandelskritischen Nachfolger Barack Obama nicht eben leichter wird, ein Abkommen zur weiteren Liberalisierung des Welthandels zu schließen. Ob das allerdings bereits das viel beschworene Aus für die Doha-Runde bedeutet, muss abgewartet werden.

4. Europäische Handelspolitik

4.1 Globale Europe – Die Außenhandelsstrategie der EU

Während die WTO-Verhandlungen beständig von einer Krise in die nächste taumelten, wuchsen die Besorgnisse bei der EU-Kommission in Brüssel zusehends. Die Entwicklungen in der WTO entsprachen immer weniger ihren Zielvorstellungen. Die Erweiterung der WTO um die Singapur-Themen war praktisch gescheitert, die übrigen Verhandlungen kamen nicht von der Stelle. Die Gewissheit, die Exportinteressen der europäischen Industrie über die multilateralen Vertragswerke der WTO völkerrechtlich absichern zu können, geriet zunehmend ins Wanken.

Dies gab Bestrebungen Auftrieb, die Außenhandelsstrategie der Gemeinschaft einer Revision zu unterziehen. Das Ergebnis: Die WTO gilt von nun an nicht mehr als der Königsweg. Zwar wird die multilaterale Ebene nach wie vor als Herzstück des globalen Handelssystems gesehen, künftig aber, so verkündete die EU-Kommission im Herbst 2006, sollen bilaterale und regionale Freihandelsabkommen verstärkt neben den multilateralen Pfad treten. Das Ziel der neuen EU-Außenhandelsstrategie mit dem Titel „Global Europe. Competing in the World“¹⁹ ist die Verbesserung der

¹⁸ vgl. Michael Frein, Tobias Reichert: Fortschritt durch Stillstand: Die Dauerkrise der WTO-Verhandlungen aus entwicklungspolitischer Sicht. Hg.: EED, Forum Umwelt und Entwicklung. Bonn 2008

¹⁹ EU-Kommission, Generaldirektion Handel: Global Europe. Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy. Brüssel 2006; Kritisch dazu Peter Fuchs: Global Europe – Die neue EU-Politik im Wahn der Wettbewerbsfähigkeit. Hg. vom Forum Umwelt und Entwicklung. Bonn 2007; siehe ferner Michael Frein: Europäische Elefanten in Afrika – Die EPA-Verhandlungen im Kontext der EU-Außenhandelsstrategie. In: VENRO (Hg.): David gegen Goliath? Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU. Bonn

externen Wettbewerbsfähigkeit der EU. Will die EU im globalen Markt weiterhin konkurrenzfähig sein, so die Quintessenz der Überlegungen der EU-Kommission, muss sie ihre Anstrengungen für einen verbesserten Marktzugang europäischer Firmen im Ausland verstärken. Wenn dies über den Weg der WTO nicht in befriedigender Weise gelingt, muss das Ziel stärker über bilaterale und regionale Freihandelsabkommen verfolgt werden.

Dabei sollen sich die multilaterale Ebene und die bilaterale Ebene gegenseitig ergänzen. Bilaterale Handelsverträge gehen dabei per definitionem immer über den in der WTO bereits vereinbarten Liberalisierungsstandard hinaus (WTO-plus), wobei durchaus beabsichtigt ist, die bilateral erreichten Ziele bei Gelegenheit multilateral festzuschreiben. Damit wäre dann ein neuer Ausgangspunkt auf höherem Niveau festgelegt, an dem sich weitere bilaterale Verhandlungen künftig zu orientieren hätten. Und so weiter. Eine Wahlmöglichkeit zwischen bilateralen und multilateralen Verhandlungen, wie sie mitunter von der EU-Kommission oder auch der Bundesregierung suggeriert wird, besteht für Entwicklungsländer praktisch nicht.

Damit ist der längerfristige, strategische Ansatz der Global-Europe-Strategie beschrieben. Inhaltlich gerät insbesondere das allgemeine ordnungs- und wirtschaftspolitische Umfeld in Drittländern ins Visier der EU-Kommission. Doch auch innerhalb der EU soll eine unternehmerfreundlichere Umgebung geschaffen werden. Dabei will die EU-Kommission sich nicht mit dem Zuschnitt vieler traditioneller Abkommen zufrieden geben. Sie strebt eine neue Generation bilateraler Freihandelsabkommen an. Dazu will sie nicht nur eine aggressivere, oder – mit ihren eigenen Worten – „aktivistischere“ Position beziehen, sondern auch etliche Grenzen überschreiten. So schlägt sie beispielsweise stärkere Mitspracherechte des europäischen und internationalen Business bei der EU-internen Gesetzgebung vor, weiterhin den Zugang der Industrie zu Streitschlichtungsverfahren, so dass Unternehmen Staaten verklagen könnten, wenn sie ein Gesetz nicht im Einklang mit Handelsabkommen sähen und sich durch Ordnungspolitik eingeschränkt fühlten.

Ein wichtiges Ziel der EU ist auch das Erreichen voller Parität in bilateralen Vereinbarungen. Das heißt, die EU will mindestens den gleichen Marktzugang erreichen, wie ihn andere, etwa die USA, bereits genießen. Überhaupt sieht die EU-Kommission für die europäische Wirtschaft Nachholbedarf. Sie konstatiert, dass die Position der EU in statischen Märkten stabil bleibt, sie mit dem Tempo anderer in wachsenden Märkten jedoch nicht Schritt hält. Die EU-Kommission sieht daher die Notwendigkeit, ihre Anstrengungen zu erhöhen, um „von den Möglichkeiten zu profitieren“, die das hohe Wachstum in aufstrebenden Märkten bietet. Im Visier der EU-Kommission sind folglich insbesondere die Schwellenländer.

Auf diesen Prämissen aufbauend verkündet die EU-Kommission im Oktober 2006 ihre neue Außenhandelsstrategie. Damit wird eine neue Generation bilateraler Abkommen angestrebt, die folgende zentralen Elemente beinhalten:

- Die EU will den Zugang auf fremde Märkte für praktisch jeglichen Handel mit Gütern und Dienstleistungen sichern und strebt dabei volle Parität mit den Vorteilen anderer Staaten in deren bilateralen Abkommen an.
- Sie will nichttarifäre Handelshemmnisse auf ein Minimum beschränken. In diesem Zusammenhang strebt die EU wirtschaftspolitische Konvergenz an, das heißt neben

den üblichen Themen wie gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, kurz SPS) und technische Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade, kurz TBT) hat die EU ein weiteres Ziel im Auge: Sie erkennt nicht nur in bestimmten nationalen Regulierungen Handelshemmnisse, sondern auch in der Art, wie diese Regulierungen eingeführt werden: „ohne ausreichende Konsultationen“. Daher werden Disziplinierungsmaßnahmen benötigt, die „Streitvermeidungsmechanismen“ beinhalten. Dies geht in die Richtung der von den USA in ihren bilateralen Verhandlungen angestrebten „Verpflichtung zur vorherigen Absprache“: wenn Staaten ihre Wirtschaft und Handel betreffenden Regeln ändern möchten, müssen sie ihre Handelspartner während des Entscheidungsprozesses einbeziehen. Die EU-Kommission fordert „Konsultation, Frühwarnprozesse, Informationsaustausch und die Gelegenheit zur Stellungnahme“.

- Bilaterale Handelsverträge sollen neue Regeln für die Liberalisierung von Investitionen, für einen freien Wettbewerb und für strengere Regeln zum Schutz von Rechten an geistigem Eigentum beinhalten.

- Die bilateralen Abkommen sollen die Märkte für öffentliches Beschaffungswesen in anderen Ländern öffnen. Da der EU-Markt für öffentliches Beschaffungswesen bereits weitgehend geöffnet ist, erwägt die EU, diese Offenheit für Staaten, die nicht nachziehen, zu reduzieren, um sie so zur Verhandlung von Abkommen im Bereich öffentliches Beschaffungswesen zu drängen.

- Die neuen Abkommen sollen der EU einen besseren Zugang zu Rohstoffen ermöglichen, um auf einer „fairen Basis“ konkurrieren zu können; Hauptziel ist hier die komplette Abschaffung von Exportzöllen und anderer Exportrestriktionen, die Handelspartner nutzen, um ihre eigene Rohstoffversorgung zu sichern. Diese Praxis unterminiert der EU-Kommission zufolge die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft.

Gerade der letzte Punkt weist daraufhin, dass die Schwellenländer nicht nur die Ziele der Marktzugangsinteressen der EU-Kommission sind, sondern auch Konkurrenten um zunehmend knappe Ressourcen. Vor dem Hintergrund der chinesischen Afrikapolitik wird klar, dass die EU mit Global Europe sehr wohl massive ökonomische Eigeninteressen verfolgt. Dies versucht sie in den Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten durch entwicklungspolitisch angenehme Rhetorik mühsam zu überdecken.²⁰

Bemerkenswert ist zudem, dass das Thema, das über Jahrzehnte die internationale Handelspolitik prägte, bei Global Europe keine entscheidende Rolle mehr spielt: Zölle im Bereich des Handels mit Industriegütern. Liberalisierung durch Zollsenkungen, so die Vermutung der EU, wird sich im Kontext der laufenden WTO-Verhandlungen erledigen. Im Bereich des Güterhandels geht es der EU eher darum, den Marktzugang bei Gütern abzusichern, das heißt durch Global Europe zu verhindern, dass ihre Handelspartner Zollsenkungen mit anderen Instrumenten – nichttarifären Handelshemmnissen und Anti-Dumping-Maßnahmen – konterkarieren.

Global Europe bedeutet also, dass neue Bereiche in das Projekt der Liberalisierung des globalen Handels integriert werden. Es geht künftig vor allem um interne

²⁰ ICCO: Dialogue of the Deaf. An Assessment of Europe's Development Approach to trade negotiations. Utrecht 2008

Maßnahmen, auf dem Spiel stehen nationale Regulierungen, gefährdet sind noch vorhandene Spielräume für eine entwicklungsförderliche und an sozialer Gerechtigkeit orientierte Wirtschaftspolitik, etwa Gesetze und Vorschriften, die dem Schutz der Umwelt oder der Gesundheit dienen sollen, die aber künftig im Verdacht stehen, ein Handelshemmnis zu sein.

Dass es als Folge einer solch rigiden Liberalisierungspolitik auch Verlierer geben wird, weiß man auch in Brüssel. Eine Umsetzung von Global Europe, so die EU-Kommission, werde Veränderungen bedeuten, „die für manche in der EU tiefgreifend und beunruhigend sein werden“.²¹ Von daher hält die EU-Kommission ein Korrektiv nicht nur für ein Gebot der Fairness. „Diese gegenteiligen Effekte anzugehen ist auch ein politischer Imperativ, der in der weiten Asymmetrie der Kosten [der Liberalisierung] begründet ist. Diese sind insgesamt sehr begrenzt, aber in bestimmten Bereichen sehr konzentriert und sichtbar, während die positiven Effekte offener Märkte gewöhnlich diffus sind und wenig greifbar erscheinen.“²² Das, so die EU-Kommission weiter, „unterstütze direkt die Opposition gegen Marktöffnungen.“²³ Deshalb will die EU-Kommission die Folgen von Global Europe für die betroffenen EU-Bürger mit einem „European Globalisation Adjustment Fund“ abmildern, der im Wesentlichen eine Unterstützung für Arbeitslose bei der Jobsuche darstellt.

Um das Schicksal der Opfer bei den europäischen Handelspartnern, den Zielländern von Global Europe, macht sich die hingegen EU-Kommission offenbar keine Gedanken. Diese werden mit keinem Wort erwähnt. Dabei sind sie Armen im Süden von radikalen Marktöffnungen nicht weniger bedroht als die weniger Qualifizierten im Norden, im Gegenteil: die sozialen Netze sind – wenn überhaupt vorhanden – noch sehr viel durchlässiger als in Europa. Bei der Verbesserung der externen Wettbewerbsfähigkeit der EU hat Gerechtigkeit für die Armen jedoch offenbar keinen Platz.

4.2 EPAs – Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den AKP-Staaten

Seit 2002 verhandelt die Europäische Union (EU) mit den Ländern Afrikas, der Karibik und des pazifischen Raums (AKP-Staaten) neue Freihandelsabkommen, so genannte Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPAs).

Die EPAs sollten am 1. Januar 2008 die bestehenden Verträge zwischen der EU und den AKP-Staaten ablösen. Bis dahin sicherte das Cotonou-Abkommen den AKP-Staaten einen bevorzugten Zugang zu den EU-Märkten. Im Zentrum des Cotonou-Abkommens steht der Begriff der „Entwicklungs-Partnerschaft“ und die Versicherung, dass die AKP-Staaten „zur Verwirklichung der Ziele der Partnerschaft [...] souverän und unter gebührender Berücksichtigung der [...] wesentlichen Elemente dieses Abkommens die Strategien für die Entwicklung ihrer Wirtschaft und Gesellschaft festlegen. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit fördert die Eigenverantwortung der betreffenden Länder und Bevölkerungsgruppen für die Entwicklungsstrategien“.²⁴ Auf dieser Basis genossen die AKP-Staaten einen bevorzugten Marktzugang in die EU,

²¹ vgl. EU Kommission, DG Trade, Draft Communication on External Aspects of Competitiveness, Ref. 318/06 vom 28.9.2006, http://www.s2bnetwork.org/download/globaleurope_draft

²² Ebda

²³ Ebda

indem für sie niedrigere Zölle als für andere Entwicklungsländer gelten. Umgekehrt müssen die AKP-Länder der EU keinen bevorzugten Marktzugang gewähren.

Nach den WTO-Regeln müssen solche einseitigen Handelspräferenzen in reziproke Freihandelsabkommen überführt werden, das heißt: die Marktzugangspräferenzen dürfen nicht einseitig gewährt werden. Mit anderen Worten: ein Freihandelsabkommen wäre dann WTO-konform, wenn zumindest grundsätzlich, also im Großen und Ganzen, die EU den gleichen Zugang auf die AKP-Märkte genießen würde, wie dies umgekehrt durch die Cotonou-Verträge bereits der Fall ist.

Die Ausnahmegenehmigung der WTO für die einseitigen Handelspräferenzen zwischen der EU und den AKP-Ländern lief am 31. Dezember 2007 aus. Danach, so der Plan, sollen dann auch die AKP-Länder schrittweise ihre eigenen Märkte für EU-Importe öffnen. Nichtregierungsorganisationen, aber auch viele Regierungen aus den AKP-Ländern wollen eine andere Ausrichtung der EPA-Verhandlungen. Sie kritisieren die EU für den Zeitdruck und den Ansatz, der auf eine tiefgehende Liberalisierung ausgerichtet ist, die weit über das von der WTO verlangte Maß hinausgeht. Sie fordern stattdessen, Entwicklungsinteressen in den Vordergrund zu stellen.

„Wir wollen keine EPAs, die der Entwicklung schaden!“ Oder: „Stopp EPAs!“, so die Botschaft zahlreicher zivilgesellschaftlicher Organisationen in Afrika. Auch in den Kirchen sind mahnende Stimmen zu hören. Arthur Shoo, Programmdirektor der Gesamtafrikanischen Konferenz der Kirchen (AACC): „Wir fordern eine konsequente Beteiligung der Zivilgesellschaft am Verhandlungsprozess. Die Realität zeigt, dass nicht einmal die Parlamentarier unserer Länder sich ausreichend informiert fühlen, um solche Abkommen mittragen zu können.“²⁵

Kritisch hinterfragt wird auch die Forderung nach gegenseitiger Marktöffnung. Das Argument der WTO-Kompatibilität überzeugt nicht, wenn die Menschen darunter leiden. Die EU als einer der größten Wirtschaftsblöcke der Welt verhandelt mit einer Gruppe von Entwicklungsländern, zu der 39 der 50 ärmsten Länder der Welt zählen (Least Developed Countries, LDCs). Für die Durchführung der Verhandlungen wurden die AKP-Staaten in sechs Verhandlungsgruppen aufgeteilt, für die jeweils eine Freihandelszone mit der EU gegründet werden soll. Vier vorgesehene Freihandelszonen befinden sich in Afrika; die karibischen Staaten und die Staaten im pazifischen Raum stellen die beiden anderen dar. Dabei wird der EU vorgeworfen, die afrikanischen Staaten bei der Bildung der Freihandelszonen unter Druck gesetzt zu haben und so die regionalen Integrationsbemühungen in Afrika zu unterlaufen, anstatt sie zu unterstützen.²⁶

Vor allem aber wird die überbordende Agenda der EU kritisiert, die Liberalisierungsabkommen auch für Bereiche anstrebt, die für eine WTO-Kompatibilität gar nicht notwendig sind. Dies betrifft insbesondere die so genannten „Singapur-Themen“ (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen) –

²⁴ zit. nach Klaus Schilder: Dienen Economic Partnership Agreements (EPAs) der Entwicklung? Die entwicklungspolitische Kohärenz der EU-AKP Freihandelsabkommen. In: VENRO (Hg.): David gegen Goliath? Die entwicklungspolitische Kohärenz zukünftiger Freihandelsabkommen zwischen Afrika und der EU. Bonn 2007, S. 6

²⁵ EED/Brot für die Welt: EPAs – was ist das? Zehn Fragen – Zehn Antworten. Bonn, Stuttgart 2007

²⁶ Dot Keet: Economic Partnership Agreements (EPAs). Responses to the EU Offensive against ACP Development Regions. Hg.: Transnational Institute. Amsterdam 2007

also just jene strittigen Bereiche, die die EU bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún gegen den erbitterten Widerstand der Entwicklungsländer durchzusetzen versuchte und die schließlich mit den afrikanischen Staaten an der Spitze von der Tagesordnung der Verhandlungen gekippt wurden.

Kirchen und Nichtregierungsorganisationen kritisieren zudem, dass die EU auch in anderen Bereichen die bestehenden Verpflichtungen der AKP-Länder weiter verschärfen will, etwa bei Rechten an geistigem Eigentum.

Was an der europäischen Verhandlungsstrategie vor allem ins Auge sticht, ist die Tatsache, dass die Wunschliste der EU-Kommission die strategischen Eckpunkte der Global-Europe-Strategie widerspiegelt.

In der Tat fällt der Beginn der EPA-Verhandlungen genau in die Zeit der Analyse, Strategiebildung und der ersten Schritte zur Umsetzung von Global Europe. Zwar handelt es sich bei den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten nicht gerade um Schwellenländer, für solche Länder wurde Global Europe eigentlich nicht ersonnen. Andererseits steht jedoch auch keine alternative Strategie für kleine und arme Entwicklungsländer zur Verfügung. Von daher kann es schlussendlich nicht verwundern, dass es der EU nicht gelingen will, im ersten wirklichen Fall von Verhandlungen von dem soeben verkündeten Muster gleich wieder Abstand zu nehmen.

Insofern geraten die AKP-Länder in das Liberalisierungsfeuerwerk, das die EU-Kommission eigentlich für andere erdacht hatte. Was dort, im Rahmen von Global Europe, noch als besonders wichtig für die europäischen Unternehmen dargestellt wird, wird dann im EPA-Kontext flugs zum Entwicklungsinstrument umdefiniert, das die EU-Kommission lediglich zum Nutzen der armen Länder in Afrika, der Karibik und dem Pazifik in die Verhandlungen integrieren will. Dies gilt insbesondere für die Singapur-Themen, also Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen.

Die AKP-Länder wehren sich derweil verzweifelt gegen solche „Entwicklungshilfe“. Was für die afrikanischen Staaten besonders ärgerlich ist: in der entscheidenden Nacht im September 2003 in Cancún war es Kenia, das für die Afrikanische Gruppe ultimativ erklärte, keinen neuen Verhandlungen zu den Singapur-Themen zuzustimmen. Unter anderem weil die EU sich von ihren diesbezüglichen Maximalforderungen nur sehr zögerlich lösen konnte, war die Konferenz gescheitert.

Die Afrikaner, die in Cancún von den asiatischen, karibischen und pazifischen Staaten aktiv unterstützt wurden, feierten das Scheitern als Erfolg. Dazu hatten sie auch Grund. Schließlich hatten sie eine Verhandlungsagenda verhindert, die ihnen von Anfang an nicht gepasst hatte. Für die EU bedeutete das Scheitern von Cancún eine große Niederlage, denn die Europäer waren bis dahin diejenigen, die am lautesten nach Verhandlungen zu Investitionen, Wettbewerb, öffentlichem Beschaffungswesen und technischen Handelserleichterungen gerufen hatten. Dass ausgerechnet die Afrikaner, die einen bevorzugten Marktzugang unter den Cotonou-Präferenzen genossen, ihnen einen Strich durch die Rechnung gemacht hatten, so war in Cancún aus Kreisen der EU-Delegationen informell zu hören, schmerzte besonders.

Nun hat die EU den Afrikanern die gleiche Themenpalette, die sie in Cancún erfolgreich verhindert hatten, erneut aufgetischt – nur diesmal im EPA- statt im WTO-Kontext. Diese Themen gehören – kaum überraschend – zu den Kernpunkten der neuen EU-Außenhandelsstrategie, wie sie in Global Europe dargelegt sind.

Die AKP-Staaten benötigen für ihre Exporte weiterhin den privilegierten Zugang zu den europäischen Märkten. Wenn sie nun aber umgekehrt ihre Märkte für EU-Exporte öffnen, gefährden sie ihre inländischen Produzenten, die dem Wettbewerb mit den weitaus überlegenen Europäern nicht standhalten können. In Afrika südlich der Sahara macht die Landwirtschaft bis zu 70 Prozent der Wirtschaft aus. Sie ist die wichtigste Grundlage für Beschäftigung, Einkommen und Ernährungssicherheit. Sollten die Agrarmärkte stärker für EU-Importe geöffnet werden, drohen die kleinbäuerlichen Strukturen in Afrika zu erodieren. Davon wären insbesondere Frauen betroffen. Mit den teilweise hoch subventionierten Agrarprodukten aus der EU können die afrikanischen Kleinbauern nicht konkurrieren. Bereits heute verdrängen EU-Produkte einheimische Produzenten von den Märkten, so etwa bei Hähnchen, Zwiebeln oder Tomaten²⁷.

Zwiebeln im Senegal

Zwiebeln haben im Senegal eine lange Tradition. Etwa ein Fünftel der Konsumausgaben für Gemüse wird für Zwiebeln verwendet, der Anbau ist eine wichtige Einkommensquelle für zahlreiche Kleinbauern- und Landarbeiterfamilien. Die EU ist mit Abstand der größte Zwiebelexporteur in den Senegal. Gleichzeitig unterstützt die EU seit Beginn der 1990er Jahre Anbau und Vermarktung von Zwiebeln, was zur Steigerung der lokalen Produktion führte. Da die Nachfrage seitdem stark gestiegen ist und 1995 die Einfuhrquoten für Zwiebeln aufgehoben wurden, haben gleichzeitig auch die Zwiebelimporte deutlich zugenommen.

Die einheimischen Bauern konkurrieren mit den importierten EU-Zwiebeln. Besonders die Importe, die direkt zur Erntezeit ins Land kamen, drückten die zu diesem Zeitpunkt ohnehin niedrigen lokalen Preise. Die Regierung von Senegal beschränkt daher seit 2003 wieder die Importe von Zwiebeln während der Erntezeiten. Diese Importbeschränkung wird schrittweise verschärft und ist einer der Gründe dafür, dass die Importe 2006 wieder deutlich zurückgegangen und gleichzeitig die lokale Produktion auf ein Rekordniveau gestiegen ist. Die EPAs drohen nun diesen Außenschutz einzuschränken oder gar vollständig abzuschaffen, was die bislang erreichten Fortschritte im Zwiebelanbau im Senegal gefährden würde.

Auch im Industriebereich werden die wenigen aufstrebenden, global aber nicht wettbewerbsfähigen Industrien wären dem direkten Wettbewerb mit der haushoch überlegenen europäischen Konkurrenz ausgesetzt, wenn durch EPAs der Zollschutz fallen würde. Die Folgen wären Betriebsschließungen, weitere Arbeitslosigkeit und verschärfte Armut. Ähnlich bei Dienstleistungen: Ohne ausreichenden Schutz der einheimischen Anbieter durch Regulierung im Rahmen nationaler Gesetzgebung drohen die wettbewerbsstarken EU-Unternehmen die Filetstücke im Bereich Banken, Telekommunikation, Energie- und Wasserversorgung zu übernehmen.²⁸ Was es bedeutet, wenn Profit wichtiger wird als Versorgung, zeigt das Beispiel der Privatisierung des Gesundheitssektors in Kenia: die Preise steigen, die Qualität wird schlechter, vor allem die Armen bleiben auf der Strecke.

²⁷ Francisco J. Mari, Roeline Knottnerus: The struggle of tomato farmers in Northern Ghana. Hg.: ICCO, EED. Bonn, Utrecht 2007

²⁸ Myriam Vander Stichele: The Risks and Dangers of Liberalisation of Services in Africa under EPAs. Hg.: SOMO. Amsterdam 2006

Das Gesundheitssystem in Kenia

Auf Druck von Weltbank und Internationalem Währungsfonds hat die kenianische Regierung seit 1989 ihren Gesundheitssektor privatisiert. Ziel war, das System effektiver, preiswerter und leichter zugänglich zu machen und dabei die Gesundheit der Kenianer zu verbessern. In der Folge verband die kenianische Regierung Investitionen aus dem Ausland nur mit geringen Auflagen. Zum Beispiel sind Krankenhäuser ausländischer Investoren nicht verpflichtet, arme und nicht versicherte Patienten zu behandeln. Diese privaten Krankenhäuser sind meistens in den Städten zu finden, während achtzig Prozent der Kenianer auf dem Land leben. Die Folge: 1.700 Städtern steht ein Arzt zur Verfügung, auf dem Land sind es 33.000 Menschen pro Arzt. Während vor 1989 jeder Kenianer Anspruch auf kostenlose Behandlung hatte, wird die ärztliche Behandlung heute abgebrochen, wenn der Patient nicht zahlen kann. Eine private Krankenversicherung kostet zwischen 190 und 3400 US\$ pro Jahr – für die meisten Kenianer bleibt sie unerschwinglich.

Zudem ist zu erwarten, dass die AKP-Exporte durch eine Marktöffnung der EU nicht oder nur geringfügig ansteigen würden, da die EU-Märkte bereits heute schon für die AKP-Länder weitgehend offen sind. Die AKP-Zölle für EU-Importe sind hingegen höher; eine weitere Freigabe der Märkte würde den EU-Exporteuren Tür und Tor öffnen. Die AKP-Staaten haben folglich von den Freihandelszonen wenig zu gewinnen, aber viel zu verlieren.

Negative Auswirkungen für die AKP-Länder sind auch von einer Liberalisierung des Investitionsrechts zu erwarten.²⁹ Grundsätzlich können Auslandsinvestitionen positive Entwicklungseffekte haben, insbesondere wenn sie auch Verpflichtungen für die Investoren enthalten, etwa die Erfüllung von Umwelt- und Sozialstandards, die Berücksichtigung von einheimischen Zulieferern oder den Wissenstransfer an lokales Personal. Die Entwürfe für die EPAs sehen jedoch vor, dass den Regierungen derartige Auflagen nicht gestattet sind. Vor allem sollen einheimische Investoren gegenüber EU-Investoren nicht bevorzugt behandelt werden dürfen.

Ähnlich beim Wettbewerbsrecht: Für EU-Unternehmen und einheimische Unternehmen sollen die gleichen Bedingungen gelten. Im Bereich der Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens geht es darum, dass sich europäische Firmen bei öffentlichen Aufträgen zu den gleichen Konditionen bewerben können wie inländische Anbieter. Den afrikanischen Regierungen würden durch solche Vertragsbestimmungen Instrumente für eine Wirtschaftspolitik entzogen werden, die auf die Stärkung einheimischer Betriebe zielen.

Das Freihandelsabkommen der EU mit Südafrika

Südafrikas Handelsbeziehungen mit der EU werden durch das im Oktober 1999 unterzeichnete Trade, Development and Cooperation Agreement (TDCA) bestimmt, das die Schaffung einer Freihandelszone innerhalb von 12 Jahren vorsieht. Es handelt sich um das erste Freihandelsabkommen zwischen einer Industrienation und einem Entwicklungsland, das asymmetrische Liberalisierungsverpflichtungen für beide Parteien enthält. Während die EU ihre Türen für mehr als 95% der Importe öffnet, hat sich Südafrika verpflichtet, ca. 86% seines Handels zu liberalisieren.³⁰ Außerdem enthält das Abkommen Verpflichtungen zur Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen und zum Schutz von Rechten an geistigem Eigentum, die teilweise über WTO-Verpflichtungen hinausgehen. Selbstverständlich enthält das Abkommen auch Regelungen zur Liberalisierung des Investitions- und Wettbewerbsrechts sowie der öffentlichen

²⁹ Myriam Vander Stichele: EPA Negotiations do not Promote the Right Investment Policies in Africa. Hg.: SOMO. Amsterdam 2006

³⁰ Gottfried Wellmer: SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union. Hg. von Dritte Welt Haus und Koordination Südliches Afrika Bielefeld 2000

Beschaffungsmärkte.³¹ Mit Verweis auf das bereits bestehende Freihandelsabkommen hatte sich die EU lange Zeit geweigert, Südafrika als Mitglied der Freihandelszone des südlichen Afrikas anzuerkennen.³² Inzwischen hat die EU diese Position jedoch aufgegeben, allerdings nicht ohne darauf hinzuweisen, dass angesichts der ökonomischen Stärke Südafrikas ihrer Kompromissbereitschaft engere Grenzen gesetzt seien.

Mit dem 31. Dezember 2007 ist der von der EU mit Hinblick auf das Auslaufen der WTO-Ausnahmegenehmigung gesetzte Termin verstrichen. Entgegen der verbreiteten Erwartung haben sich die überwiegende Mehrzahl der AKP-Länder jedoch nicht dazu durchringen können, umfassende EPAs abzuschließen. Stattdessen haben in der Zwischenzeit die meisten AKP-Länder ein sogenanntes Interims-EPA abgeschlossen, so dass ihnen der präferentielle Zugang zu den EU-Märkten erhalten bleibt. Diese Interims-Abkommen beziehen sich nur auf den Güter-Handel, andere Regeln, insbesondere zu den umstrittenen Singapur-Themen, bleiben zunächst außen vor. Diese versucht die EU seither mit den AKP-Staaten nachzuverhandeln.

Dabei haben bereits die jetzigen Abkommen negative Auswirkungen. In jeder der EPA-Verhandlungsgruppen gibt es LDCs (am wenigsten entwickelte Länder) und Nicht-LDCs (Entwicklungsländer mit niedrigem und mittlerem Einkommen). LDCs sind bisher in den WTO-Abkommen zu keinerlei Zollreduktionen verpflichtet worden. Wenn jedoch ein regionaler Zusammenschluss von Staaten ein EPA mit der EU abschließt, sind auch die LDCs zum Zollabbau gezwungen. Sie müssten ihre Märkte also nicht nur gegenüber ihren Nachbarn öffnen, sondern auch gegenüber der EU. Damit wäre der besondere Schutz für die ärmsten Länder, für den es in der WTO zumindest einen grundsätzlichen Konsens gibt, de facto außer Kraft gesetzt. Umgekehrt können LDCs praktisch nichts gewinnen, denn durch die Alles-außer-Waffen-Initiative der EU haben sie bereits einen zoll- und quotenfreien Zugang zu den EU-Märkten.

Abkommen in weiteren Bereichen bringen den AKP-Ländern erst recht keinen Nutzen. Zwar mögen viele afrikanische Staaten Interesse an einem erleichterten Zugang auf die EU-Märkte für ihre Güter, insbesondere für ihre Agrargüter, haben. Vereinbarungen in anderen Bereichen bringen aus afrikanischer Sicht jedoch keine Vorteile: es macht offensichtlich wenig Sinn, die europäischen Märkte für tansanische Energie- und Wasserdienstleistungen, für senegalesische Telekommunikationsunternehmen, mosambikanische Banken und rwandische Versicherungskonzerne zu öffnen. Genau so wenig wie es Sinn macht, dass europäische Produktpiraten konsequenter verfolgt werden, damit afrikanische Patente in Europa besser geschützt werden.

5. Fazit

„Handel muss in erster Linie den Menschen dienen.
Mvume Dandala, Generalsekretär der All-Afrikanischen Kirchenkonferenz³³

³¹ Klaus Schilder, Christina Deckwirth, Peter Fuchs, Michael Frein: Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. Hg.: EED, WEED. Bonn, Berlin 2005

³² vgl. Gottfried Wellmer: Tragen wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (EPAs) zur Beseitigung der Armut bei? Die Handelspolitik der Europäischen Union mit den AKP-Staaten am Beispiel der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC). Hg.: KOSA. Bielefeld 2005

³³ EED/Brot für die Welt: EPAs – was ist das? Zehn Fragen – Zehn Antworten. Bonn, Stuttgart 2007

Die Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte der UN-Menschenrechtskommission forderte bereits vor der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha: „Wir benötigen nicht weniger als eine radikale Überprüfung des gesamten Systems der Handelsliberalisierung sowie eine kritische Betrachtung seiner Verantwortung für eine wirklich gerechte und auf gemeinsamen Vorteilsausgleich bedachtes Verhältnis zwischen reichen und armen Ländern gleichermaßen.“³⁴

Damit ist ein entscheidender Punkt benannt. Bilaterale, regionale und multilaterale Handelsverträge müssen als ein Gesamtsystem verstanden und neu ausgerichtet werden, so dass sie tatsächlich den Armen und der Entwicklung in den Ländern des Südens dienen.³⁵ Die grundsätzliche Frage nach der größeren Bedeutung der einen oder der anderen Ebene ist hingegen von nachgeordneter Bedeutung.

Ob multilateral in der WTO oder bilateral mit den AKP- oder den Mercosur-Staaten – alle Verhandlungsprozesse, an denen die EU beteiligt ist, weisen das Muster von Global Europe auf³⁶ Die Frage, wie dieses Muster zustande kommt, lenkt den Blick auf die Interessen der europäischen Wirtschaft, oder genauer, der einflussreichen europäischen Unternehmen und Verbände, deren Lobbyarbeit in Brüssel offenbar reiche Früchte trägt. Allerdings gibt es auch zahlreiche Indizien für die Annahme, dass die EU-Kommission ihnen ihre Arbeit nicht unnötig erschwert.

Kein Wunder also, dass etwa die deutsche Wirtschaft die Global-Europe-Strategie voll unterstützt. In einem Positionspapier vom November 2006 bekräftigte der BDI seine Forderung nach verstärkten Anstrengungen zur Liberalisierung des Welthandels auf der bilateralen und regionalen Ebene, unter expliziter Einbeziehung der Singapur-Themen.³⁷

Der eklatante Mangel an Demokratie und Transparenz in der globalen und europäischen Handelspolitik leistet dabei einer einseitigen Interessenorientierung zusätzlich Vorschub.³⁸ Von daher scheint genau an dieser Stelle der Schlüssel für eine neue, auf Gerechtigkeit³⁹ und die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen

³⁴ UN-Kommission für Menschenrechte, Globalization and its Impact on the Full Enjoyment of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2000/13, Genf 2000, S. 10

³⁵ Ansätze hierfür bietet David Harris, Diego Azzi: ALBA. Venezuela's Answer to „Free Trade“: The Bolivarian Alternative for the Americas. Hg.: Focus on the Global South, Alianza Social Continental. Bangkok, Sao Paulo 2006

³⁶ Dass dieser Befund analog auch für die Handelspolitik der USA gilt, zeigt Rachel Denae Thrasher, Kevin P. Gallagher: 21st Century Trade Agreements: Implications for Long-Run Development Policy. (The Pardee Papers, Nr. 2, Boston University), Boston 2008

³⁷ vgl.: BDI: Deutschland braucht weltweit offene Märkte. Plädoyer für einen handelspolitischen Policy-Mix. Positionspapier. Berlin 2006; ebenso BDI: Anforderungen an die EU-Handelspolitik im Spannungsfeld von Multilateralismus und Regionalismus. Positionspapier. Berlin 2005

³⁸ vgl. etwa Ingo Bokermann: „Wir nicken mit dem Kopf. Die Rolle des Deutschen Bundestages in der Handelspolitik der Europäischen Union: Hg.: Gerechtigkeit jetzt! - Die Welthandelskampagne, Forum Umwelt und Entwicklung, Bonn 2006; WWF: A League of Gentlemen. Who really runs EU Trade Decision Making? Brüssel 2003; ICCO: Dialogue of the Deaf. An Assessment of Europe's Development Approach to trade negotiations. Utrecht 2008; Myriam van der Stichele, Kim Bizarri, Leonard Plank: Corporate Power over EU Trade Policy: Good for Business, bad for the World. Hg.: Seattle to Brussels Network. Brüssel 2006

³⁹ vgl. Christian Aid: Trade Justice. A Christian Response to Global Poverty. London 2004, S. 37 ff.; Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz: Welthandel im Dienst der Armen. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik. Bonn 2006, S. 18 ff.; Wilfried Steen: Der Welthandel braucht Gerechtigkeit. Welthandelspolitik und die Position der Kirchen. In: EED (Hg.): WTO: Stimmen des Südens. Bonn 2005

und kulturellen Menschenrechte⁴⁰ ausgerichtete Handelspolitik zu liegen.⁴¹ Der Mangel an Transparenz und gesellschaftlicher Beteiligung sind die eigentlichen Defizite, die es sowohl mit Blick auf multilaterale als auch auf bilaterale und regionale Abkommen und Verhandlungsprozesse zu beheben gilt.

⁴⁰ vgl. Norman Paech: Die sozialen, ökonomischen, kulturellen Menschenrechte im Rechtssystem der internationalen Wirtschafts- und Handelsordnung. Hamburg 2003

⁴¹ vgl. dazu: Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie. Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Hg.: Brot für die Welt, EED, BUND. Frankfurt 2008; Joseph E. Stiglitz, Andrew Charlton: Fair Trade. Agenda für einen gerechten Welthandel. Hamburg 2006