

ZEITPUNKT

Richard Gerster. «Eine Welt ohne WTO ist keine bessere Welt»

Was der Entwicklungsexperte nach Cancùn von der Liberalisierung erwartet – von Jürg Steiner

Ist eine faire Globalisierung möglich? Ja, sagt Entwicklungsexperte Richard Gerster. Die gescheiterte Welthandelskonferenz von Cancùn zeige, dass die reichen Industrieländer ohne Rücksicht auf den armen Süden nicht mehr weiterkommen.

Globalisierungsgegner haben nach dem ergebnislosen Ende der WTO-Ministerkonferenz von Cancùn Freudentänze aufgeführt. Sie auch?

Richard Gerster: Mit dem Scheitern der Konferenz ist kein einziges Problem gelöst. Allenfalls ist ein Abkommen verhindert worden, das die armen Länder noch mehr benachteiligt hätte. Doch das reicht für mich bei weitem nicht für einen Freudentanz.

Es waren aber die Entwicklungsländer, die mit ihrer Verweigerungshaltung das Scheitern der Verhandlungsrunde herbeigeführt haben.

Die südlichen Länder verweigern sich nur dem Zwang, das Spiel des Nordens mitzuspielen. Vor zwei Jahren, bei der letzten WTO-Konferenz in Katar, versprach man dem Süden für Cancùn eine Entwicklungsrunde – also Verhandlungen zu Gunsten der Entwicklungsländer. Was der Norden nun unter diesem Titel verkaufte, war Schönfärberei. Es waren Vorschläge, die von den Entwicklungsländern nicht als entwicklungsfördernd angesehen wurden.

Wo lagen die Konflikte zwischen Nord und Süd?

Dass es am Ende zum Eclat ohne Ergebnis kam, liegt wohl am ungeschickten Taktieren von EU-Unterhändler Pascal Lamy.

Er hat sein Kompromissangebot viel zu spät gemacht. Inhaltlich ist die Landwirtschaft ein zentraler Konfliktpunkt. Die in der Gruppe 21 zusammengeschlossenen Entwicklungsländer unter der Führung von Brasilien und Indien verlangen besseren Zugang zu den Märkten im Norden. Die EU – und mit ihr die Schweiz – sowie die USA gehören zu den Bremsern, wobei sich Amerika und Europa zuletzt deutlich näher gekommen sind. Die Regierung Bush hat aus wahltaktischen Gründen die Agrarsubventionen erhöht. Das vermeintliche wirtschaftsliberale Vorzeigeland USA hat damit am Legitimation eingebüsst und sitzt jetzt eher im gleichen Boot wie die Europäer.

Aber die Entwicklungsländer haben sich Zugeständnisse durch die EU und die USA verschert, weil sie sich weigerten, über Investitionsabkommen mit den Industrieländern zu sprechen.

Das war ein zweiter, zentraler Konfliktpunkt. 1996 hat die WTO bei einer Konferenz in Singapur die vier Themen Investitionen, Wettbewerbsrecht, öffentliches Beschaffungswesen und Handelsvereinfachungen an diskutiert. Die EU, aber auch die Schweiz, hat diese «Singapur-Themen» für Cancùn zu ihren wichtigsten Forderungen er-

klärt. Die meisten Entwicklungsländer aber wollten kategorisch nicht darauf eintreten.

Warum?

Weil sie sich nicht noch einmal über den Tisch ziehen liessen. Gegen das Versprechen der Industrieländer, ihre Landwirtschaftsmärkte zu liberalisieren, haben die Entwicklungsländer in der WTO vor einigen Jahren dem Sonderabkommen Trips zugestimmt. Dieses Abkommen globalisiert den Patentschutz und bedeutet, dass es armen Ländern verboten ist, Medikamente und andere Erfindungen billig selber zu produzieren oder Kopien zu importieren. Der Süden hat bezahlt – aber der Norden nicht geliefert. Die EU und die USA schützen ihre Landwirtschaft weiterhin. Jetzt in Cancùn hätten die Entwicklungsländer für das alte, uneingelöste Versprechen der Industrieländer schon wieder neue Konzessionen machen sollen. Das akzeptierten sie nicht.

Aber Liberalisierung bringt den Entwicklungsländern Wohlstand, auch wenn sie zentraler gehen als der Norden.

Jetzt singen Sie das Hohelied der Liberalisierung. Aber: Seit der letzten wirklichen Liberalisierungsrunde von 1995 existieren keine fundierten Untersuchungen darüber, wer wirklich vom

freieren Handel profitiert. Weder weiss man genau, ob die Liberalisierung wenigstens ein Stück weit Entwicklungsländern zu Gute kommt, noch gibt es verlässliche Daten darüber, ob innerhalb der Länder eher die armen oder die reichen Bevölkerungsschichten profitieren. Es gibt heute keine empirischen Fakten, die wissenschaftlich fundierte politische Entscheide ermöglichen würden.

Die Investitionen aus der Schweiz in Afrika gehen zurück. Investitionsabkommen – über die der Süden in Cancùn nicht reden wollte – würden dem entgegenwirken.

Solche Zusammenhänge werden von Verfechtern der Liberalisierung überbewertet. Die wenigen Investitionen der Schweiz in Afrika gehen nach Nordafrika, Südafrika, allenfalls noch Nigeria – in die grossen Länder. Zentral für den Investitionsentscheid ist das wirtschaftliche Potenzial – welchen Markt gibt es, wie sind die Leute ausgebildet – so wie die Stabilität eines Landes. Für die kleinen Länder – wenn sie nicht wie Ghana über Goldvorkommen verfügen – interessiert sich fast niemand. Investitionsabkommen ändern da wenig.

Kommt der Liberalisierungsprozess nach dem Flop von Cancùn zum Stillstand?

Nein. Seit Seattle 1999 gibt es zwar einen Bruch, der sich nun fortsetzt. Der Liberalisierungsprozess hat sich verlangsamt. Das heisst nicht, dass nichts passiert. Einige Entwicklungsländer haben – oft unter Druck von Weltbank und Währungsfonds – in den 90-er Jahren substanzielle wirtschaftspolitische Reformen durchgeführt. Sie sind nun der Meinung, ihre Hausaufgaben gemacht zu haben – und nun sei der Norden mit Strukturanpassungen an der Reihe.

Was heisst: die Hausaufgaben gemacht?

Die Einfuhrzölle für Agrarprodukte sind in südlichen Ländern mitunter tiefer als in Industrieländern, die Investitionsmöglichkeiten für das Ausland massiv verbessert worden. Nehmen wir Indien, das in den letzten zehn Jahren grosse Reformen realisiert hat. 1992 wurden neun von zehn Kühlschränken von indischen Betrieben hergestellt. 10 Jahre später beherrschten multinationale Unternehmen zwei Drittel des Marktes. Das ist wie Tag und Nacht. Vom neuen Markt profitieren amerikanische oder schwedische Produzenten.

Was bringt es den armen Ländern in der WTO, wenn sie ihre Wirtschaft reformieren?

Fortsetzung auf Seite 22

ZEITPUNKT

Cancùn hat gezeigt, dass die Entwicklungsländer in der WTO an Gewicht und Bedeutung zugelegt haben. Warum? Weil sie wirtschaftlich erstarkt sind. China und Indien weisen seit über 20 Jahren ein konstantes Wirtschaftswachstum von durchschnittlich sieben bis zehn Prozent pro Jahr auf. China ist Ende 2001 der WTO neu beigetreten. Die Entwicklungsländer haben sich mit der G-21 besser organisiert. Aber vor allem das wirtschaftliche Erstarken der Schwellenländer hat das Kräfteverhältnis in der WTO verändert.

Die neue Stärke der Armen könnte der WTO schlecht bekommen. Die USA drohen, vermehrt auf bilaterale Abkommen zu setzen. Ist die WTO selber die Verliererin des Scheiterns von Cancùn?

Was die Amerikaner androhen, versetzt die WTO in eine ähnliche Rolle wie die UNO vor dem Irak-Krieg. Was bei den Vereinten Nationen gilt, gilt auch für den Welthandel: Die Kleinen und Armen haben in bilateralen Verhandlungen die schlechteren Karten als auf der multilateralen Bühne. Das ist auch der Grund, warum alle Länder der WTO beitreten wollen – obschon sie nicht ihren Wunschvorstellung entspricht. Deshalb eignet sich die WTO eigentlich nicht als Feindbild der Liberalisierungskritiker. Aus entwicklungspolitischer Sicht braucht sie Reformen – zum Beispiel transparentere Entscheidungsprozesse. Aber eine Welt ohne WTO wäre keine bessere Welt.

Aber ist die Welt mit der WTO besser?

Spielregeln sind besser als das Gesetz des Dschungels. Doch der Ansatz des fairen Handels ist auf der Ebene der WTO stark unterentwickelt. Nach wie vor orientieren sich die meisten Länder am Eigeninteresse und nicht am Welt-Gemeinwohl, obschon die Armut nicht nur ein Problem der Armen ist. Auf der anderen Seite laufen zahlreiche Initiativen für fairen Handel auf rein privater Ebene – etwa das Gütesiegel Max Havelaar. Der privatwirtschaftliche «Fair Trade» genügt aber nicht – es braucht «Fairplay» auch bei den WTO-Regeln. Mit der von privaten Organisationen auf die Beine gestellten und vom Staatssekretariat für Wirtschaft unterstützten «Fair Trade Fair» in Cancùn sind wir bei zahlreichen Delegierten auf grosses Interesse gestossen. Die Grundgedanken des fairen Handels – existenzsichernde Einkommen, kein Handel auf Kosten der Umwelt – werden vermehrt in die WTO-Regeln Eingang finden müssen.

Welche Impulse braucht der Liberalisierungsprozess jetzt?

Der Kollaps von Cancùn bietet die Chance, über die Bücher zu gehen. Die Mehrheit der Menschen lebt in Entwicklungsländern. Die reiche Minderheit muss lernen, dieser Tatsache Rechnung zu tragen. Der Norden ist mit einer anderen Wirtschaftspolitik reich geworden, als er heute dem Süden schmackhaft machen will. Die schwächeren Länder dürfen der Globalisierung nicht schrankenlos unterworfen werden. Sie sind darauf angewiesen, ihre Politik nach eigenen Vorstellungen gestalten zu können.

Wenn man sieht, wie in Cancùn das Anliegen vier kleiner Sahelländer für die Liberalisierung auf dem Markt für Baumwolle gescheitert ist, ist die WTO meilenweit vom gerechten Handel entfernt.

Ja, und damit gehören die Armen der Armen ebenfalls zu den Verlierern von Cancùn. Die Baumwolle ist ein punktuell, aber symbolkräftiges Beispiel.

Erläutern Sie es.

Der Baumwollpreis hat sich in den letzten Jahren mehr als halbiert. Der Grund: Die USA subventionieren ihre 25 000 Baumwoll-Farmer mit fast vier Milliarden Dollar jährlich – das ist etwa drei Mal so viel wie die US-Entwicklungshilfe für 500 Millionen Afrikaner. Mit diesen Subventionen treiben sie Millionen von Sahel-Bauern in den Ruin. Die armen, auf den Baumwollexport angewiesenen Sahel-Länder Burkina Faso, Bénin, Tschad und Senegal forderten von der

WTO das Verbot dieser Subventionen – das im übrigen auch die EU und China betroffen hätte. Es kam zu keiner Einigung. Deshalb stehen die Ärmsten der Armen jetzt mit leeren Händen da.

Bundesrat Joseph Deiss kämpfte in Cancùn für die hochsubventionierten Schweizer Bauern. Würde echte Solidarität mit dem Süden nicht bedeuten, die eigenen Bauern zu opfern?

Jein. Ich halte es für grundsätzlich richtig, dass die Landwirtschaft multifunktional sein soll. Das bedeutet: Sie ist nicht nur dazu da, die billigstmöglichen Nahrungsmittel zu produzieren, sondern sie erfüllt eben auch andere Funktionen – beispielsweise die Ernährungssicherheit eines Landes, was vor allem in Entwicklungsländern sinnvoll ist, oder landschaftspflegerische Aufgaben, wie sie die Landwirtschaft in der Schweiz wahrnimmt. Deshalb ist ein gewisser Schutz nicht falsch. Aber: Diese Multifunktionalität darf nicht zur Erhaltung des bäuerlichen Besitzstandes missbraucht werden.

Was in der Schweiz passiert?

Ja. In der Schweiz wird hochsubventionierter Zucker produziert, ökologisch und ökonomisch ein Unsinn, entwicklungspolitisch sowieso, weil damit billiger produzierenden Zuckerexporteuren im Süden der Zugang zu unserem Markt versperrt wird. Da braucht es Korrekturen. Allerdings heisst das Beispiel Zucker nicht, dass echte Solidarität mit dem Süden die Aufgabe der Landwirtschaft in der Schweiz bedeutet. Nur bei wenigen Produkten stehen wir in Konkurrenz zu Südpunkten. Unbedingt sehen muss man aber noch eines.

Bitte.

Im Fall Zucker jetzt einfach den Markt zu öffnen, das reicht natürlich nicht. Sonst importieren wir einfach Zucker aus der EU. Es braucht gezielte Massnahmen gegenüber einzelnen Zuckerproduzenten, beispielsweise armen Ländern wie Mozambique, um eine ökonomisch, sozial und ökologisch vertretbare Zuckerproduktion zu fördern.

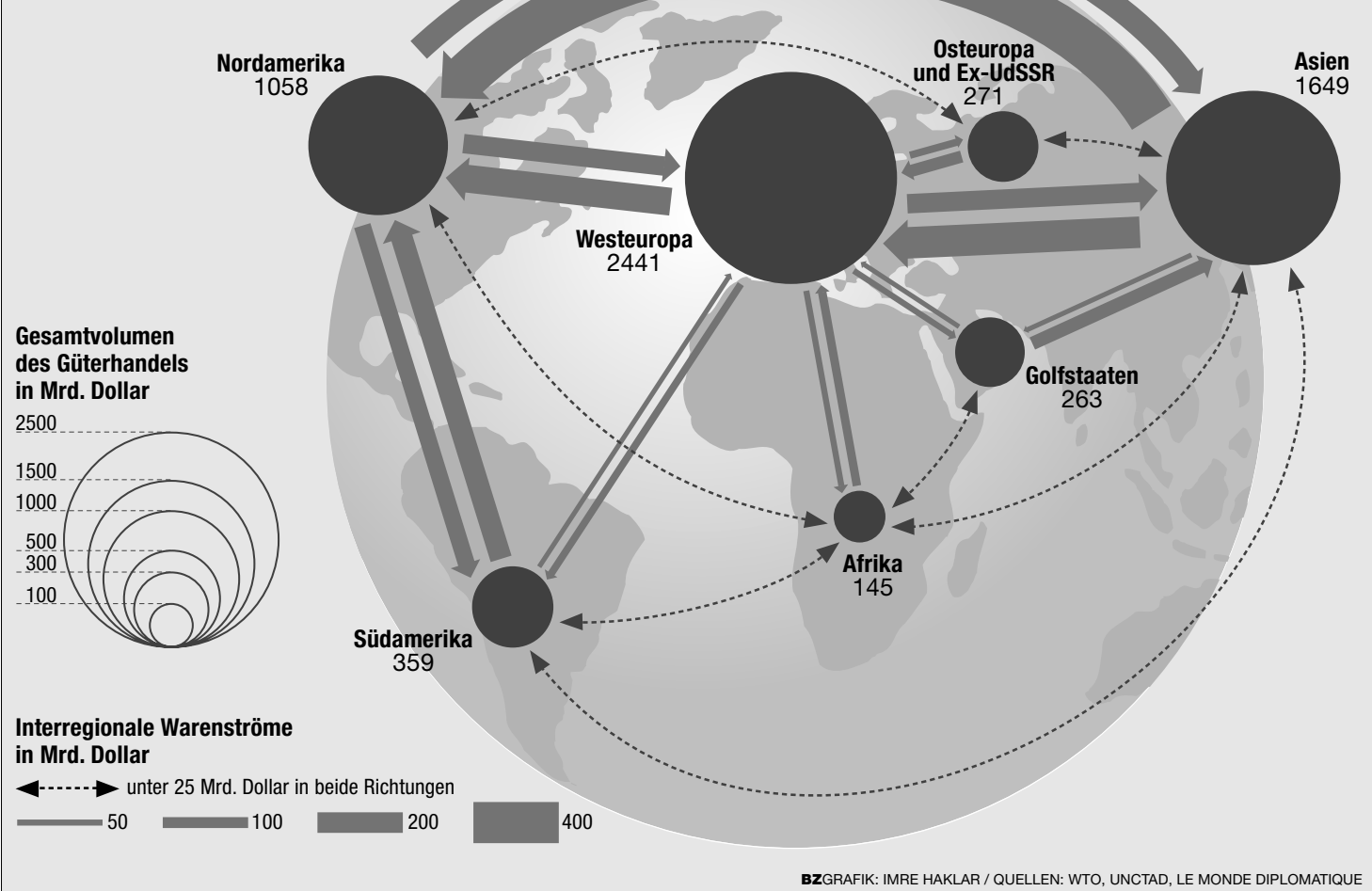
Welche Impulse braucht der Liberalisierungsprozess jetzt?

Der Kollaps von Cancùn bietet die Chance, über die Bücher zu gehen. Die Mehrheit der Menschen lebt in Entwicklungsländern. Die reiche Minderheit muss lernen, dieser Tatsache Rechnung zu tragen. Der Norden ist mit einer anderen Wirtschaftspolitik reich geworden, als er heute dem Süden schmackhaft machen will. Die schwächeren Länder dürfen der Globalisierung nicht schrankenlos unterworfen werden. Sie sind darauf angewiesen, ihre Politik nach eigenen Vorstellungen gestalten zu können.



Richard Gerster, 57, ist Ökonom und selbständiger Publizist und Berater in Richterswil. Zuletzt publizierte er das aufschlussreiche Buch «Globalisierung und Gerechtigkeit» (hep-Verlag, 2001). Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) organisierte «Gerster Consulting» Anfang September die «Fair Trade Fair» in Bern und war massgeblich an der internationalen «Fair Trade Fair» in Cancùn beteiligt. In dieser Funktion war Gerster an der WTO-Ministerkonferenz dabei (www.gersterconsulting.ch). **Der Autor:** Jürg Steiner (juerg.steiner@bernerzeitung.ch) ist «Zeitpunkt»-Redaktor.

Welthandel



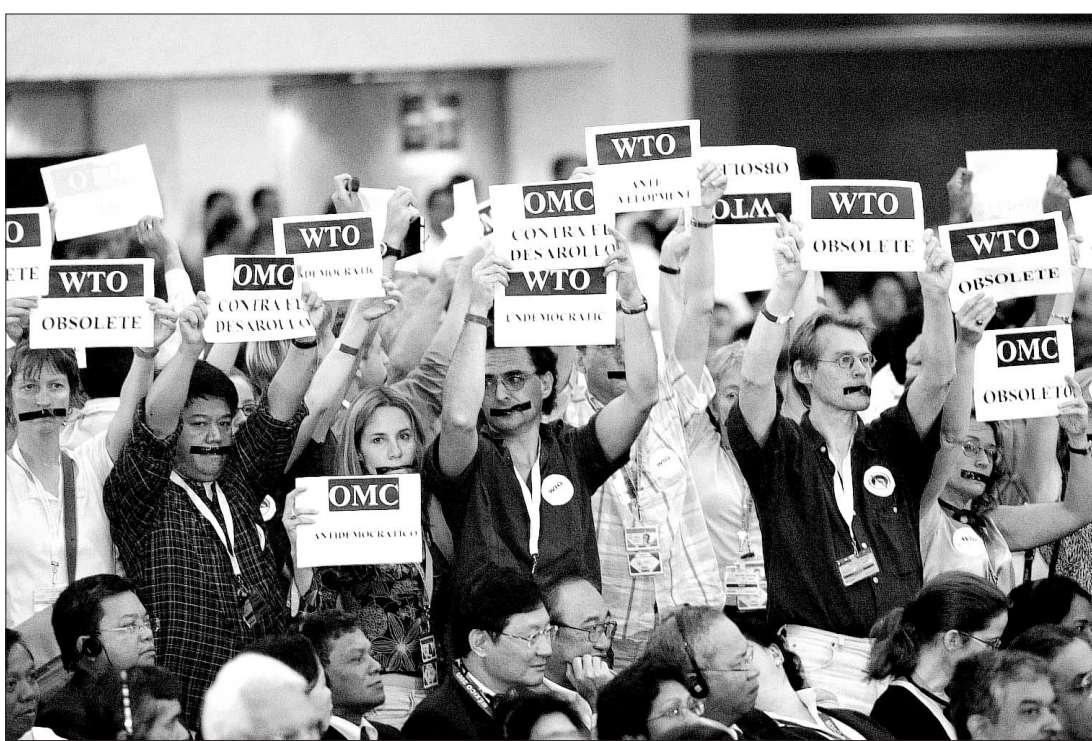
Die Schweiz. Scheinheilig?

Die Schweiz tanzt in der Welthandelsorganisation (WTO) auf verschiedenen Hochzeiten: Sie unterstützt Entwicklungsländer, damit diese ihre Kritik am einseitig auf den reichen Norden ausgerichteten Liberalisierungsprozess wirkungsvoller einbringen können. An den Verhandlungstischen sitzt die Schweiz auf der anderen Seite und verteidigt ihren Besitzstand – etwa die hochsubventionierte Landwirtschaft. Ist das scheinheilig?

Nein, sagt die Schweizer WTO-Expertin Christine Breining-Kaufmann, Professorin für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht an der Universität Zürich: «Das Hauptproblem sind die USA und die EU. Sie verbilligen ihre Landwirtschaftsprodukte für den Export mit Subventionen und verursachen für bestimmte Güter einen weltweiten Preiszerfall. Dagegen sind die Entwicklungs- und Schwellenländer chancenlos.»

Die Schweiz habe die Exportsubventionen auf ihrem Hauptausfuhrprodukt, dem Käse, bereits «stark reduziert». Komme hinzu, dass die Schweiz als Abnehmerin von Landwirtschaftsprodukten aus Entwicklungsländern eine geringe Bedeutung habe. Deshalb sei es nicht scheinheilig, dass die Schweiz WTO-Delegationen aus dem Süden substanziell unterstütze.

Zum Beispiel in Bern: Nächste Woche startet am World Trade Institute – ein von den Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg getragenes Institut zur Ausbildung von Welthandels-Experten – der vierte Lehrgang. Rund zwei Drittel der Studierenden stammen, so Christine Brei-



Provokative Proteste. Antiglobalisierer demonstrieren in Cancùn, die WTO sei überflüssig. Den ärmsten der armen Länder hat das Scheitern der Konferenz nichts gebracht.

ning, aus Entwicklungs- und Schwellenländern, viele mit Stipendien des Bundes. Das Berner Institut führt auch Kurse für Länder durch, die der WTO beitreten wollen. Solche Entwicklungshilfe hält Breining für wichtig. Denn: In der WTO würden viele Entscheidungen in informellen Gesprächen vorbereitet: «Das setzt starke personelle Präsenz am Sitz in Genf voraus, wofür arme Länder häufig weder Personal noch Geld haben.»

Es sei zu früh, jetzt den ergebnislosen Ausgang der WTO-Ministerkonferenz von Cancùn zu deuten. Laut Breining gibt es einen kritischen Punkt: Wenn man

jetzt aufhören würde, über Liberalisierung im Welthandel zu diskutieren, hätte Cancùn nur Verlierer produziert.

Das zeigt ein Blick auf die Zölle. Nach einer Rechnung der Weltbank würde eine globale Senkung der Zölle in Entwicklungsländern ein Wachstum bewirken, das bis 2015 140 Millionen Menschen aus der Armut befreien könnte. Das allein reiche natürlich nicht, sagt Christine Breining, wie die Erfahrungen mit den Strukturanpassungen des Internationalen Währungsfonds in den 80-er Jahren zeigen: Nachhaltige Entwicklung in südlichen Ländern brauche nicht

nur Liberalisierung, sondern auch eine gesunde Wirtschaftspolitik, ein funktionierendes Bildungswesen und gezielte Sozialmassnahmen. Dies sei mittlerweile allgemein akzeptiert – genau so wie die Erkenntnis, dass Armutsbekämpfung nicht nur im Interesse der direkt Betroffenen, sondern auch der reichen Länder liege. «Führt man sich vor Augen, dass die Landwirtschaftssubventionen der Industrieländer höher sind als das Bruttosozialprodukt von ganz Afrika, scheint es mir klar, dass der Ball für die nächste Vorlage bei den entwickelten Ländern liegt.»

j/sz



Fragwürdige Freudentänze. Globalisierungsgegner feiern den Abbruch der WTO-Konferenz in Cancùn, obschon die Probleme der armen Länder ungelöst bleiben.

BILD KEYSTONE