

# Die Liberalisierungsoffer

## Entwicklungsländer im Räderwerk der WTO

Von Thomas Fritz, BLUE 21, August 2000

"Das 21. Jahrhundert hat in Seattle begonnen", so der euphorische Kommentar des französischen Soziologen Edgar Morin angesichts der Proteste rund um die gescheiterte Konferenz der Welthandelsorganisation WTO in Seattle. Nachdem feststand, dass keine Einigung auf eine neue Liberalisierungsrunde, die sog. Millennium-Runde, zustande gekommen war, feierten dies viele Kritiker der in Genf ansässigen Organisation als einen weiteren Punktsieg gegen die Freihandelslobby. Glaubte man hingegen den Verlautbarungen des WTO-Chefs Mike Moore, der EU-Kommission oder auch der rot-grünen Bundesregierung so sind die wahren Verlierer der gescheiterten Konferenz die Entwicklungsländer: Demnach wären nur mit einer neuen Welthandelsrunde bessere Absatzmöglichkeiten auf den Märkten des Nordens entstanden, Arbeitsplätze geschaffen und die Armut gelindert worden.

Seltsam nur, dass sich sowohl soziale Bewegungen als auch zahlreiche Regierungen des Südens (Indien, Pakistan, Malaysia und viele Länder Afrikas) deutlich gegen einen weiteren Liberalisierungsschub aussprachen. Angesichts des völlig intransparenten und durch die Industriemächte dominierten Verhandlungsverlaufs in Seattle wuchs dieser Widerstand noch. Frustrierte Diplomaten schilderten, wie sie vergeblich versuchten, in die Konferenzräume hineinzukommen. Diese exklusiven Verhandlungszirkel heißen im WTO-Jargon "Green Rooms". Zu ihnen haben in der Regel nur die mächtigsten Handelsnationen wie die USA, die EU und Japan sowie einige strategisch ausgewählte Entwicklungsländer Zugang. Verärgert über den Ausschluss aus für sie wichtigen Verhandlungsgruppen drohten die Organisation Afrikanischer Staaten (OAS) sowie einige lateinamerikanische Länder schließlich an, die Konferenz platzen zu lassen, was aufgrund des in der WTO geltenden Konsensprinzips durchaus möglich ist. Auch wenn die Konferenz letztlich hauptsächlich an den Interessengegensätzen zwischen den gewichtigen Handelsblöcken gescheitert ist, wird diese "Revolte der Entwicklungsländer" (Martin Khor) vielfach als ein neu erwachtes Selbstbewusstsein des Südens interpretiert.

Zwar sind die Positionen der Entwicklungsländer in Welthandelsfragen alles andere als einheitlich, dennoch gibt es eine Reihe von WTO-Abkommen, die für die Mehrheit von ihnen entweder nicht die erwarteten Vorteile eingebracht haben oder sich als geradezu schädlich erwiesen. Unabhängig vom Scheitern der Ministerkonferenz werden einige der Abkommen gegenwärtig in der WTO neu verhandelt, denn sie gehören zur Tagesordnung, auf die man sich schon während der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde einigte. Hierzu gehören u.a. das Agrar- und das Dienstleistungsabkommen sowie das Abkommen über geistige Eigentumsrechte (TRIPs).

## Landwirtschaft des Südens unter Druck

Insbesondere mit dem Agrarabkommen der WTO verknüpften die Regierungen des Südens große Hoffnungen, die sich bis heute allerdings nicht erfüllten. Denn schon seit vielen Jahren attackieren sie Exportsubventionen, interne Unterstützungen und Agrarprotektionismus der EU, Japans und der USA. Einerseits werden sie durch die erzwungenen Marktöffnungen mit hochsubventionierten Lebensmitteln aus dem Norden überschwemmt, andererseits schotten Industrieländer ihre Märkte noch immer gegen Agrargüter aus dem Süden ab, insbesondere wenn diese in Konkurrenz zu heimischer Produktion treten.

Die Abhängigkeit von landwirtschaftlichen Exporten für die Devisenerwirtschaftung ist bei vielen Entwicklungsländern unverändert hoch. Der Agrargüteranteil an ihren Gesamtexporten erreicht zum Teil Größenordnungen von über 70% (Paraguay, Uganda, Malawi), bei einigen der ärmsten Länder sogar über 90% (Äthiopien, Sudan und Burundi). Damit sind sie auch in starkem Maße vom kontinuierlichen Verfall der Rohstoffpreise betroffen, welche seit 1970 um rund 40% zurückgegangen sind. Hinzu kommt, dass über die Hälfte der Bevölkerung des Südens für ihren Lebensunterhalt von der Landwirtschaft abhängt, in Industrieländern beträgt dieser Anteil nur noch 8,7%.

Nun geht es der Welthandelsorganisation keineswegs um totalen Freihandel, vielmehr fordert sie in ihrem Agrarabkommen sehr bescheidene Absenkungen von Subventionen und die teilweise Öffnung der Märkte. Allerdings bleiben die Interessen der Industrieländer, was den Schutz ihrer Landwirtschaft angeht, in wesentlich stärkerem Maße gewahrt, als diejenigen des Südens. So boxten die USA und die EU in der Uruguay-Runde mit der "blue" und der "green box" die Legitimität ihrer spezifischen internen Subventionsprogramme durch. Ärmere Länder hingegen können sich nur in geringem Maße solche kostspieligen Unterstützungsprogramme leisten, und deren Anwendung wird durch die WTO zu allem Überfluss auch noch gedeckelt. Wollen Entwicklungsländer die eigenen Produzenten mithilfe von Schutzzöllen vor der Verdrängung durch gedumpte Nahrungsmittel aus dem Norden bewahren, müssen sie erst in einem kostspieligen und aufwendigen Verfahren die Schädigung ihrer Landwirtschaft nachweisen.

Im Gegenzug hat sich der Zugang für Entwicklungsländer auf die Märkte des Nordens in den letzten Jahren keineswegs verbessert: Eine OECD-Studie kommt zu dem Schluss, dass der Außenschutz im Agrarbereich bei 8 von 10 OECD-Mitgliedern (die EU zählt als ein Mitglied) im Jahr 1996 höher war als noch 1993. Auch nach den in der Uruguay-Runde vereinbarten Zollsenkungen bleiben also zahlreiche Tarife derart hoch, dass Importe - jenseits einiger einseitig gewährten Kontingente - nicht mehr stattfinden. Spitzenzölle finden sich bei zahlreichen der für Entwicklungsländer wichtigen Produkte wie Zucker, Bananen, Tabak, Reis, verschiedenen Zitrusfrüchten und Gemüse, die oftmals mit dem Grad der Weiterverarbeitung auch noch ansteigen. Diese sogenannte Zolleskalation ist einer der Gründe dafür, dass es Entwicklungsländern kaum gelingt, Produkte mit höherem Verarbeitungsgrad auf die Märkte des Nordens zu bringen und ihre Rolle als Rohstoffexporteure zementiert wird.

Ein weiterer Grund ist die fortschreitende Beherrschung des Weltagrarhandels durch immer weniger transnationale Konzerne. Sie bestimmen letztlich aus welchen Ländern, von welchen Produzenten und mit welchem Verarbeitungsgrad sie Ware beziehen. Der Machtzuwachs der Multis wird weder durch das Agrarabkommen,

noch in effektiver Weise durch Regierungen des Nordens eingeschränkt. Ganz im Gegenteil: Während staatliche Handelsunternehmen durch die WTO kontrolliert werden, bleiben private Konzerne hiervon ausgenommen.

## **Patent oder Leben**

Das WTO-Abkommen zum Schutz geistigen Eigentums (Trade Related Intellectual Property Rights - TRIPs) greift tief in zentrale Sektoren der Entwicklungsländer, wie die Landwirtschaft oder die Versorgung mit Medikamenten, ein. Das TRIPs verlangt die Einführung von - in vielen Ländern des Südens bisher nicht existierenden - Gesetzen zum Schutz geistigen Eigentums, worunter z.B. künstlerische Werke, das Design von Produkten, Markennamen, Copyrights und Patente auf Erfindungen zählen. Gegen den erbitterten Widerstand der Entwicklungsländer hat die Industrie die Verabschiedung dieses Vertrags in der Uruguay-Runde durchsetzen können. Es wird geschätzt, dass von vormals 10-20% zukünftig weltweit über 80% der Produkte über geistige Eigentumsrechte geschützt werden.

Die Patentierung von Saatgut und Medikamenten ist u.a. Gegenstand der gegenwärtigen Überprüfung des TRIPs-Abkommens. Die Ausdehnung von Patenten oder ähnlichen Schutzsystemen auf Saatgut stellt eine erhebliche Bedrohung der Ernährungssicherheit im Süden dar. So werden Neuzüchtungen nur noch gegen Entrichtung einer Lizenzgebühr an die patenthaltenden Saatgutkonzerne erhältlich sein. Über deren Höhe können die Konzerne die Nutzung ihrer Weiterentwicklungen faktisch unterbinden. So musste Indien auf eine züchterische Verbesserung von Baumwollpflanzen verzichten, da der Gentechnik-Multi Monsanto für die dazu erforderliche Technik zu hohe Lizenzgebühren verlangte. Desweiteren verbietet der Patentschutz gängige landwirtschaftliche Praktiken wie die Wiederaussaat von Erntematerial oder auch die konventionelle Weiterentwicklung von Nutzpflanzensorten über Kreuzungszüchtung.

Nicht minder problematisch ist die Patentierung von Arzneimitteln, die ebenfalls durch das TRIPs-Abkommen geregelt wird. Diese wird zahlreiche moderne Arzneimittel für die arme Bevölkerung des Südens unbezahlbar machen. Flucanazol z.B., ein Medikament zur Behandlung von Hirnhautentzündung, genießt in Kenia Patentschutz und kostet dort 14 US-Dollar am Tag, in Thailand ohne Patentschutz hingegen nur 0,70 US-Dollar. Noch erlauben es zwei Ausnahmeregelungen des TRIPs, den preistreibenden Effekt der Patentierung zu umgehen. Zum einen dürfen unter bestimmten Umständen sogenannte Zwangslizenzen für ein Medikament vergeben werden, wenn die öffentliche Gesundheit gefährdet ist. Dabei wird der Patentschutz ausgesetzt und die Regierungen vergeben Lizenzen an andere Firmen, um ein Arzneimittel billiger produzieren zu lassen. Die andere Möglichkeit sind Parallelimporte: Hersteller exportieren in verschiedene Länder zu unterschiedlichen Preisen. Bei Zulässigkeit von Parallelimporten können Arzneimittel aus den billigsten Anbieterländern eingeführt und damit die Preise gesenkt werden.

Pharmakonzerne machen derzeit aber mobil, um die beiden ihre Umsätze schmälernenden Ausnahmeregelungen zu kippen. Während eines Geheimtreffens des EU-Handelskommissars, Pascal Lamy, mit den Pharmamultis Glaxo Wellcome, Aventis und Boehringer Ingelheim unterbreiteten diese ihre Forderungen für Änderungen des TRIPs-Abkommens. Entwicklungsländer, die die Ausnahmen von

der Patentierung nutzen, werden zudem direkt unter Druck gesetzt. Glaxo Wellcome klagt gegen die südafrikanische Regierung, da diese ein Gesetz verabschiedet hat, das den Zugang der Armen zu patentgeschützten Medikamenten u.a. zur Behandlung von AIDS sichern kann. Anstatt Korrekturen am TRIPs zugunsten von Entwicklungsländern einzufordern, schlägt sich auch das deutsche Bundesjustizministerium auf die Seite der Industrie. In einem Brief an die Wirtschaftsverbände forderte es dazu auf, Beispiele zu nennen, wo aus dem TRIPs-Abkommen resultierende Rechte der deutschen Wirtschaft in der Dritten Welt verletzt würden.

## **Dem Norden dienen**

Einer der potenziell weitreichendsten, aber noch kaum kritisch beleuchteten WTO-Verträge, ist das Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services). Der Handel mit Dienstleistungen gilt als einer der dynamischsten Wachstumsbereiche der Weltwirtschaft und machte 1999 rund ein Viertel des gesamten Welthandels aus. Der Dienstleistungssektor umfasst eine Vielfalt an wirtschaftlichen Tätigkeiten. Dazu zählen u.a. Finanz-, Versicherungs-, Transport-, Kommunikations-, Energie- und Umweltdienstleistungen, das Bildungs-, Gesundheits- und das Bauwesen sowie der bedeutende Bereich des Tourismus. Bisher bietet das GATS den WTO-Mitgliedern noch die Möglichkeit, nur in einzelnen dieser Sektoren ihre Märkte für ausländische Anbieter zu öffnen. Diese Regelung möchten die Industrieländer in der jetzt begonnenen Neuverhandlung des GATS aber kippen, sodass die Liberalisierungsverpflichtungen für sämtliche Dienstleistungsbereiche gelten würden.

Da viele Dienstleistungen nicht wie Industriegüter oder Landwirtschaftsprodukte über die Grenzen verschickt werden können, sind sie häufig nur über geschäftliche Niederlassungen oder durch den vorübergehenden Aufenthalt von Personen im Ausland zu erbringen. Daher umfasst das GATS neben "klassischem" grenzüberschreitenden Handel auch die umstrittenen ausländischen Direktinvestitionen und die zeitweise Arbeitsmigration. Viele Entwicklungsländer haben spezielle Regeln erlassen, um aus den bei ihnen getätigten Investitionen auch einen Nutzen ziehen zu können. So gibt es Auflagen, die den Verbleib bestimmter Gewinnanteile im Land, die Verwendung heimischer Vorprodukte, die Schaffung von Arbeitsplätzen oder die Einhaltung bestimmter nationaler Gesetze (z.B. Umwelt- oder Arbeitsschutz) vorschreiben. Derartige, auf die jeweiligen Entwicklungsbedürfnisse zugeschnittenen Investitionsregeln sind durch die geplante Ausweitung des GATS jedoch bedroht. Was mit dem Abbruch der Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionssabkommen, MAI, Ende 1998 noch scheiterte, kann sich über das Hintertürchen des GATS also wieder durchsetzen: Global gültige Regeln zum Schutz von Investoren auf Kosten entwicklungsförderlicher staatlicher Steuerung.

Dort, wo Entwicklungsländer einen Wettbewerbsvorteil haben, nämlich bei arbeitsintensiven Serviceleistungen, wurden ihnen in der Uruguay-Runde kaum Zugeständnisse gemacht. Vor allem bleiben die Arbeitsmärkte des Nordens gegenüber Dienstleistungserbringern aus dem Süden abgeschottet. Die Bewegungsfreiheit, die Waren und Kapital genießen, gilt nach wie vor nicht für Menschen.

Ebenso enthält auch die nach dem Scheitern von Seattle gestartete Charme-Offensive der EU und der USA keine ernsthaften Angebote an die Entwicklungsländer. Der Marktzugang soll erleichtert werden, aber eben nicht für alle Produkte. Technische Hilfe soll verbessert werden, aber vor allem bei der Umsetzung zweifelhafter Handelsverträge. Kernforderungen des Südens nach einem Moratorium bei der Umsetzung einzelner WTO-Abkommen und nach ihrer entwicklungsförderlichen Reform bleiben hingegen unerfüllt. Solange die Bedürfnisse der schwächeren Weltmarktteilnehmer weiterhin ignoriert werden, dürfte aber auch eine Integration von Sozial- und Umweltnormen in das Handelsregime - viele Süd-Regierungen geißeln dies als verkappten Protektionismus des Nordens - kaum erreichbar sein.

(Dieser Artikel erscheint im Heft 3/2000 des INKOTA-Briefes (Nr. 113), September 2000)