

Freihandel statt Quoten – Der Weg des Bekleidungshandels unter das Regime der WTO

Von Sören Becker

Wo ein T-Shirt hergestellt wird, spielt erwartungsgemäß beim Kauf desselben eine geringe Rolle. Während in Berlin ein Laden eröffnet hat, der ausschließlich in den USA hergestellte Kleidung verkauft, nähen in Tijuana, auf Mauritius, in Bangladesh und China etc., junge, nicht weiter ausgebildete Frauen Ärmel und Hosenbeine an die anderen Teile des herzustellenden Stücks. Was weiß glänzend in den Geschäften der großen Märkte EU und USA steht, ist oft mit dem Schweiß der Ausbeutung das erste Mal gewaschen worden. In über 160 Staaten, auf allen bewohnten Kontinenten, werden Kleidungsstücke meist an überlangen Arbeitstagen und unter extremen Bedingungen. Ihr Lohn ist zwar niedrig, aber andererseits auch für viele die Grundlage ihres Lebensunterhaltes und oft auch ihrer Familien.



Tatsächlich ist die Bekleidungsindustrie die globalisierteste aller Industrien. Sie gilt als sehr mobil, ohne allzu großen Investitionsaufwand können Produktionsstätten verlagert werden. Lange steuerte ein starres und restriktives System aus Einfuhrquoten die Strukturen des Handels mit Textilien und bildete den Rahmen einer starken Internationalisierung der Bekleidungsproduktion. Seit Anfang diesen Jahres sind alle Quotenbeschränkungen aufgehoben und der auch die Bekleidung ist in das System des globalen Freihandel integriert. Dieser Beitrag beleuchtet den Prozess und die Interessen, die zur Integration des Bekleidungshandels in das neoliberale Handelsregime der WTO führten.

Die Bestimmungen des GATT

Bereits 1947, kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieg, wurde die Idee eines weltweiten freien Handels in dem GATT-Vertrag (General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeine Abkommen Zoll- und Handelsabkommen) kodifiziert, das sich auf folgende Prinzipien stützte:

- a) Liberalisierungen: Die damals noch sehr hohen Zölle sollten verringert, Mengenbeschränkungen abgeschafft und Exportsubventionen wie Dumping bestraft werden.
- b) Inländerbehandlung: Einheimische und ausländische Waren sollten auf den einzelnen Märkten rechtlich gleich gestellt werden. Bevorzugungen wären unrechtmäßig.
- c) Meistbegünstigung: Produkte aus bestimmten Staaten dürfen nicht gegenüber anderen rechtlich und tarifär bevorzugt werden. Alle Erleichterungen und Liberalisierungen müssen allen Mitgliedern des GATT ohne Unterschiede gewährt werden.
- d) Reziprozität: Der Abbau von Handelshemmnissen sollte auf Gegenseitigkeit beruhen.

Zur Zollsenkung innerhalb des GATT gab es verschiedene Handelsrunden, in denen pauschal eine Senkung der Zölle vorgesehen war. Der Gedanke hinter

Liberalisierungen ist einfach: Vom Marktmechanismus wird angenommen, dass er eine für alle Beteiligten insgesamt optimale Lösungen erzeugt. Er soll die Verortung der Produktion und die Zusammensetzung des Konsums steuern. So verspricht man sich, dass jedes Gut an der entsprechend günstigsten Stätte hergestellt wird, und damit die Kosten und dementsprechend auch die Preise niedrig bleiben. Diese Konstellation soll wohlfahrtssteigernd für alle Teilnehmer wirken.

Auf der Kehrseite der Medaille neigen Marktprozesse zum einen dazu, bestimmte, weniger starke Produzenten oder Konsumenten zu verdrängen beziehungsweise nicht mehr zu versorgen. Zum anderen ist der Prozess der Umstrukturierung von bisher nicht durch Freihandel gesteuerten internationalen Handelsbeziehungen sehr aufwändig und oft für die betroffenen Menschen, Betriebe oder Regionen mit Schwierigkeiten, Nachteilen und persönlichen Härten bis hin zum Arbeitsplatz- und Einkommensverlust verbunden.

Die 10 größten Exporteure und Importeure von Bekleidung

Exporteure	Importeure
China	USA
Italien	Deutschland
Hong Kong	Japan
USA	Großbritannien
Deutschland	Frankreich
Türkei	Italien
Frankreich	Niederlande
Großbritannien	Belgien-Luxemburg
Indien	Schweiz
Süd-Korea	Mexiko

Quelle: WTO

Bekleidungshandel und das GATT

Genau dort liegt der Grund, warum sich die Industrieländer trotz ihrer Promotion des Freihandels anderer Waren für Abkommen über Einfuhrbeschränkungen im Textilbereich einsetzten. Es galt die einheimische Produktion zu schützen. 1961 wurde das Baumwollabkommen erarbeitet, welches den bisher bilateralen Versuchen der Regulierung des Textilhandels eine multilaterale Basis gab. Das Abkommen regelte das Recht von Importländern das Wachstum von Importen aus bestimmten Staaten auf 5% zu begrenzen. Mit der Entwicklung neuer Stofftypen und damit dem Bedeutungsverlust eines reinen Baumwollabkommens wurde das Baumwollabkommen 1974 mit dem Multifaserabkommen (MFA) auch auf andere textile Produkte, unter anderem auch Chemiefasern, ausgedehnt. Zwar war das MFA nur als temporäres Abkommen definiert, wurde dann aber vier Mal verlängert, zum

Teil in seinen Regeln verschärft¹ und auf neue Produktgruppen ausgedehnt, so dass es insgesamt 21 Jahre Gültigkeit hatte. Dabei war klar, dass das MFA den Prinzipien des GATT in seinen Grundsätzen widersprach.

Im MFA wurde die Wachstumsrate für Importe auf jährlich 6% festgelegt. Häufig wurde die 6%-Klausel von bilateralen Abkommen oder unter Berufung auf Ausnahmeklauseln sogar noch unterlaufen.

Die Strukturen des Welthandels in Folge des MFA

Im Ergebnis konnte das MFA seine angedachte Schutzfunktion nicht gänzlich erfüllen. In den 1970er Jahren gab es eine große Welle von Produktionsverlagerungen aus den traditionellen Industriestaaten in Länder mit niedrigerem Lohnniveau.

In Bezug auf diese bewirkten die einschränkenden Quoten des MFA vor allem eine Internationalisierung der Textilproduktion. Um Wachstumsbeschränkungen durch Quotierungen zu umgehen und um weiterhin um Lohnkosten zu sparen, lagerten Produzenten aus den quotierten Exportstaaten ihre Betriebe in Drittstaaten aus. Bereits in den 1950er Jahren wurde mit japanischem Kapital in Südkorea und Taiwan eine Textilindustrie aufgebaut.

Aber nicht allen Staaten wurden Importquoten auferlegt. Entwicklungsstaaten, wie Bangladesh, die bisher kein Standort der Textilproduktion waren, wurden so für regionale und globale Investoren interessant, und zu wichtigen Standorten ausgebaut. Hunderttausende Menschen fanden einen Arbeitsplatz.

Auch die Struktur der Produktion wurde durch die Quotierungen gesteuert, da nur bestimmte Produkte aus gewissen Staaten quotiert waren. Die philippinischen Produzenten orientierten sich zum Beispiel aus Rentabilitätsgründen von der Baumwoll- und Textilindustrie auf die Bekleidungsindustrie um.

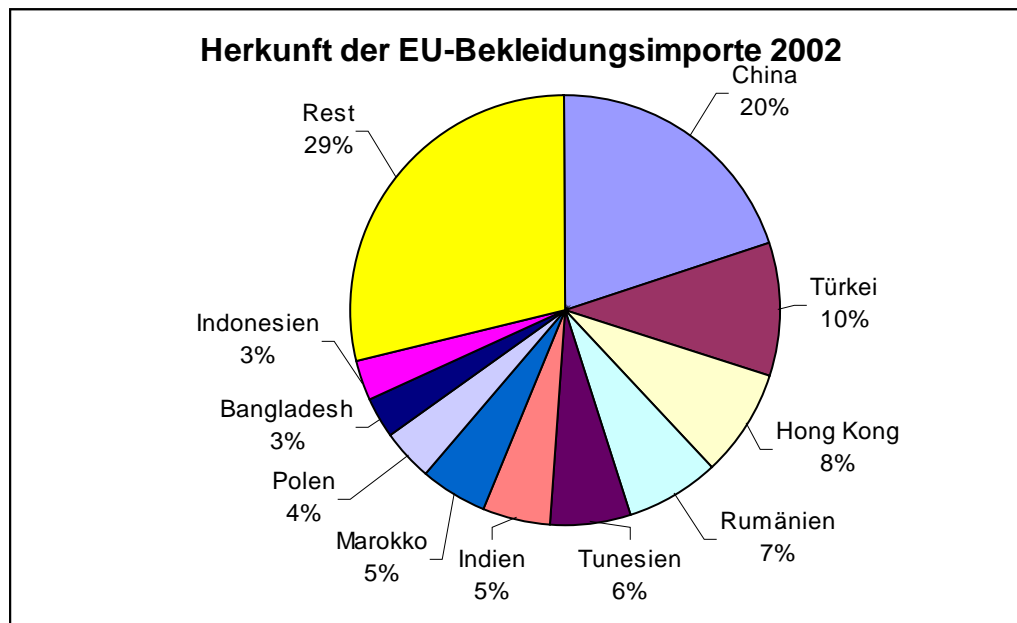
Textilien als Köder für die Paketlösung WTO

Durch einen möglichen Wegfall der Quoten erhofften sich einige Staaten Süd- und Mittelamerikas und Asiens sowie Ägypten einfacheren Marktzugang in die Industriestaaten und damit erhöhte Gewinne durch freien Handel. Diese sollte sich unter anderem via Lohn- und Beschäftigungssteigerung auf die gesamte Entwicklung des Landes auswirken. 1984 gründeten sie das International Textiles and Clothing Bureau (ITCB), dessen Forderungen sich in unter der Integration des Textil- und Bekleidungshandels in das GATT zusammenfassen lassen. Diese Forderung formulierten sie geschlossen in der Uruguay-Welthandelsrunde, deren Abschluss der Vertrag zur Gründung der WTO war.

In diesen Verhandlungen standen ihnen die Interessen der Industrieländer gegenüber. Jene forderten eine Ausweitung der Prinzipien des liberalisierten Güterhandels auch auf den in den traditionellen Industriestaaten weiter entwickelten Dienstleistungssektor (GATS) und den internationalen Schutz geistigen Eigentums (TRIPS). Die Strategie hinter dieser Forderung war, sich im vielfältigen, gewinnträchtigen und politisch relevanten Dienstleistungssektor frühzeitig zukünftige Märkte für die jeweils einheimischen Anbieter zu erschließen. Durch ein globales Patentrecht wird der rechtliche Grundstein für die Aneignung und Monopolisierung von geistigem Eigentum seitens großer Konzerne gelegt. Die führende Position der

¹ 1982 fügte die EU einen Passus ein, der es unabhängig von den bisher als Grundlage gesehenen bilateralen Abkommen erlaubte, jedes Wachstum der Importe bestimmter Stoffe zu beschränken.

traditionellen Industrieländer in der Weltwirtschaft könnte auf diesem Weg zementiert werden. Für die Verwirklichung dieser Zukunftsvision waren die Verhandlungsführer der Industriestaaten bereit Zugeständnisse, wie die Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels zu machen, zumal diese sich den Widerspruch zwischen Freihandel und Protektionismus in der Politik der entwickelten Staaten zumindest auf diesem Feld auflöste. Dem WTO-Vertrag wurde ein „Abkommen über Textil und Bekleidung“ (ATB) zugefügt, das eine stufenweise Erhöhung der Einfuhrquoten und eine Integration des Textilhandels in das ebenfalls durch den WTO-Vertrag reformierte GATT festschrieb.



Quelle: WTO

Die Politik der EU

Die Europäische Union unterstützt als eine der federführenden Mächte auf der machtpolitischen Bühne des Welthandels die Vollendung die Liberalisierung des Bekleidungsmarktes. Das steht im Einklang mit der Lissabon-Strategie, deren zentrales Ziel es ist, die Europäische Union zum „wettbewerbstärksten und dynamischsten Wirtschaftsraum“ der Welt zu machen. Da die arbeitsintensive Produktion in anderen Staaten günstiger ist, soll sich die europäische Bekleidungsindustrie auf Nischen- und Hochqualitätsprodukte spezialisieren und hier den durch das TRIPS geschützten Wissensvorteil nutzen. Dabei wird neben dem Import von Vorprodukten auch auf Direktinvestitionen in den Produzentenländern gesetzt. In Bezug auf die Volksrepublik China als stärkstem Wettbewerber setzt man auf Kooperation statt auf Protektion. Ein Dialog über Textil und Kleidung in Gang soll die Möglichkeiten für Investitionen europäischer Unternehmen und die Handelsbedingungen weiter verbessern. Getrieben vom Egoismus, Strukturen zu schaffen, welche die eigene Wettbewerbsfähigkeit stärken, ignoriert die EU dabei hingegen die Bedürfnisse und Notwendigkeiten jener Produzentenstaaten, deren früher quotengeschützter Marktanteil und die mit diesem verbundenem Arbeitsplätze nun auf dem Altar des Freihandels geopfert werden.

Ausblick

Letzten Endes kann das ATB als Teil eines nicht hinterfragten Weltgestaltungsprogramms gesehen werden, das dem Markt alle Kompetenzen der Steuerung überträgt, alternative Mechanismen diskreditiert und politisch abschafft. Im Hinblick auf den Bekleidungshandel ist mehr als fraglich, ob die Liberalisierung die anfangs erhofften Entwicklungsziele erfüllen kann. Zusätzlich werden die Bedingungen der Arbeit in der Bekleidungsindustrie aus der Diskussion um die Freihandelsabkommen in der Regel ausgeklammert. Aber bei dieser Problematik liegt es am auch Verbraucher, seine Kaufmacht zur Steuerung des Wirtschaftsgeschehens einzusetzen. Es zeigt sich, wie wichtig es ist, eine breitere Öffentlichkeit für Programme wie die „Kampagne für saubere Kleidung“ zu erlangen. Doch selbst bewussteres Verbraucherverhalten reicht nicht aus, der Notwendigkeit einer international anerkannten sowie verbindlichen Regelung für den Schutz von ArbeiterInnenrechten gerecht zu werden und die negativen Folgen der Liberalisierung aufzufangen. Im Raum stehen bleibt ebenso die Frage nach der entwicklungspolitisch gesehen günstigsten Handelspolitik für Bekleidung. Diese darf nicht durch die Schutzinteressen der Industriestaaten vorbestimmt sein, sondern muss die Interessen der Produzenten und ArbeiterInnen wie auch der KonsumentInnen aller Staaten mit einbeziehen.