

Pia Eberhardt und Alexis Passadakis

Die Konzernagenda in der WTO

Wer gegen Ende der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Hongkong im Dezember letzten Jahres die Tageszeitungen aufschlug, stieß auf konträre Einschätzungen: „Kompromissvorschlag zu Gunsten der armen Länder“ schlussfolgerten die einen, „Reiche Länder sichern ihre Privilegien“ titelten die anderen.¹

Beide Bewertungen haben jedoch auch etwas gemein – nämlich ihre Fokussierung auf zwischenstaatliche Politik. Auch wenn diese Ebene zweifellos bedeutsam ist, unterschlägt diese Form der Berichterstattung, dass an der Formulierung der WTO-Politik auch andere Akteure entscheidend mitwirken – und zwar insbesondere die transnationalen Konzerne. Dabei hat auch die Ministerkonferenz in Hongkong deren enormen Einfluss auf die Handelspolitik verschiedener Länder erneut bestätigt.

Die WTO blieb auch in Hongkong – trotz intern veränderter Kräfteverhältnisse seit der Konferenz in Cancún 2003 – ihrer ureigensten Aufgabe, der weltweiten Öffnung von Märkten, treu. Betrachtet man das Konferenzergebnis unter dem Gesichtspunkt der Marktöffnung für transnationale Konzerne, so ist zuallererst der Bereich NAMA (*non-agricultural market access*) zu nennen, der die Senkung von Zöllen bei nicht-agrarischen Gütern vorsieht, darunter solche auf Industrieerzeugnisse, Chemikalien sowie Forst- und Fischereiprodukte. Von der medialen Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet, konnten die Vertreter der Industriestaaten hier eine radikale Liberalisierung durchsetzen, und zwar in Gestalt der „Schweizer Formel“ – ein Novum in der fast 60jährigen Geschichte von GATT und WTO. Diese senkt höhere Zölle stärker als niedrige, was bedeutet, dass vor allem Entwicklungsländer mit ihren durchschnittlich höheren Zöllen besonders harte Marktöffnungen werden hinnehmen müssen. Vielen Regionen des Südens droht damit weitere Deindustrialisierung, denn kleine und mittlere Produzenten werden der Konkurrenz aus dem Norden nicht standhalten können. Auch eine jüngst veröffentlichte EU-Studie zu den Freihandelsverhandlungen von EU und der westafrikanischen Staatengruppe ECOWAS bestätigt, dass sich der Zusammenbruch der verarbeitenden Industrie in Westafrika durch das europäische Liberalisierungsprojekt signifikant beschleunigen wird.²

¹ dpa, 17.12.2005, und „Frankfurter Rundschau“, 19.12.2005.

² Vgl. WEED und EED, Mit dem Rücken zur Wand. Ghanas Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus, Bonn und Berlin 2005, S. 41.

Hauptprofiteure dieser Marktöffnungspolitik sind Konzerne, die weltweit komplexe Produktionsnetzwerke unterhalten, wie beispielsweise DaimlerChrysler, Volkswagen, Siemens oder BASF. Der Einfluss dieser Konzerne und ihrer Verbände auf die europäische Handelspolitik ist enorm. Nicht zufällig entspricht die im November 2005 festgelegte NAMA-Position der EU-Kommission in fast allen Punkten der des europäischen Arbeitgeberverbandes UNICE.³

Liberalisierung des Dienstleistungs- und Agrarsektors

Die schärfsten Auseinandersetzungen gab es über die weitere Liberalisierung im Rahmen des Dienstleistungsabkommens GATS. Die Delegationen des Nordens waren mit einem klaren Auftrag angereist: mehr Marktzugang für ihre global agierenden Dienstleistungskonzerne, insbesondere Finanzwirtschaft, Einzelhandel sowie Telekommunikations- und Tourismusunternehmen.⁴ Doch auch Indien trat in Hongkong mit einer offensiven GATS-Position auf. Hintergrund des indischen Kurswechsels ist, dass einige Stadtregionen des Subkontinents sich in den vergangenen Jahren zum globalen „back-office“ entwickelt haben. Immer mehr indische Unternehmen vertreiben weltweit Dienstleistungen – von der Analyse medizinischer Daten über Softwareentwicklung bis hin zu Call-Center-Dienstleistungen. Über den Unternehmensverband NASSCOM bestimmt dieser Wirtschaftssektor zunehmend die indische Handelspolitik. Demgegenüber sieht sich die Mehrheit der Entwicklungsländer durch das GATS in ihrer Fähigkeit zur Regulierung von Dienstleistungsunternehmen im sozial- und entwicklungspolitischen Sinne bedroht.

In Hongkong wurde auf Drängen der EU – unter führender Mitwirkung der Bundesregierung – eine Verschärfung des GATS-Verhandlungsverfahrens eingeleitet. Der Konflikt um das Abkommen wurde damit zu Gunsten derjenigen entschieden, die den Verhandlungsprozess rapide beschleunigen und die weltweite Dienstleistungsliberalisierung ausweiten wollen. Vorausgegangen war ein massives Lobbying von Seiten der europäischen Dienstleistungsunternehmen und -verbände, die elf Jahre nach Unterzeichnung des GATS auf neue Marktzugangsmöglichkeiten pochen. Dass ihre Zusammenarbeit mit dem EU-Beamtenapparat sehr eng ist, illustriert nicht zuletzt der Umstand, dass die Gründung des wichtigsten europäischen Dienstleistungs-Lobbyverbandes, des European Services Forum, vom damaligen EU-Handelskommissar Leon Brittain angestoßen wurde. Ein weiteres

³ Vgl. WEED, Die Konzernagenda in der EU-Handelspolitik, Berlin 2005, S. 42.

⁴ Michael Frein, Katzenjammer bei der WTO, in: „Blätter“, 12/2005, S. 1440-1443.

Beispiel ist eine öffentlich gewordene E-Mail vom Mai 2002 an die Wasserkonzerne ThamesWater, Veolia (damals Vivendi), Suez und den deutschen Wassermulti AquaMundo, in der die EU-Kommission die Konzerne aufforderte, sich an der Formulierung der EU-Position in den GATS-Verhandlungen zu beteiligen.

Demgegenüber spielte die Frage des Marktzugangs für Agrarprodukte, abgesehen von potentiellen Begünstigungen der ärmsten Länder, in Hongkong nur eine untergeordnete Rolle. Die Weichen in Richtung radikale Marktöffnung sind allerdings bereits seit dem Juli-Paket vom Sommer 2004 gestellt. Insbesondere Kleinbauern werden weltweit zu den Verlierern dieser Politik gehören.⁵ Schon jetzt können sie im globalen Wettbewerb um immer billigere Lebensmittel kaum bestehen; weitere Zollsenkungen werden die Konkurrenz auf ihren Märkten verschärfen und kleinbäuerliche Strukturen weiter verdrängen.

Den Agrarexporteurinnen und Lebensmittelbranchen dieser Welt kann das nur Recht sein. Sie dominieren über ihre nationalen Einflussmöglichkeiten ohnehin die WTO-Agrarverhandlungen – egal, ob in Brasilien, wo das Agrobusiness exzellenten Zugang zum – in WTO-Verhandlungen federführenden – Außenministerium genießt, oder in Europa, wo Nestlé, Unilever, Danone & Co. ein starkes Interesse an Marktöffnungen in Drittländern besitzen, weil sie dort über die Hälfte ihrer Produkte absetzen. Diese Dominanz bestätigte der damalige EU-Handelskommissar und jetzige WTO-Generaldirektor, Pascal Lamy, in einer Rede vor der Vereinigung der Ernährungsindustrien Europas (CIAA) im Vorfeld von Cancún, bei der er sich unumwunden bedankt: „Dank dieser klaren Position wissen wir Verhandlungsführer, welche Richtung wir einschlagen sollten. Und Ihre Unterstützung bzw. ihre Position stärkt die unsere“.⁶ Die CIAA reagierte prompt mit dem Angebot, Informationen bereitzustellen über „Produkte und Länder, bei denen mehr Marktzugang der Schlüssel ist zur Befriedigung der offensiven Interessen der Ernährungs- und Getränkeindustrie“.⁷

Diese von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und sozialen Bewegungen kritisierte „Corporate Agenda“ unterstreicht, dass die von einigen Regierungen gepflegte Verkündung von „Erfolgen“ ihrer WTO-Politik noch nichts darüber aussagt, welche gesellschaftlichen Gruppen denn von diesen „Erfolgen“ profitieren. Es sind eben nicht brasilianische Kleinbauern, denen eine Öffnung der weltweiten Agrarmärkte zugute kommt; im Gegenteil:

⁵ Vgl. auch den Beitrag von Samir Amin in diesem Heft.

⁶ Vereinigung der Ernährungsindustrien der EU, Von Doha nach Cancún – Herausforderungen und Möglichkeiten der WTO-Verhandlungen für die europäische Ernährungsindustrie, Brüssel, 19.6.2003.

⁷ CIAA, CIAA priorities in the multilateral trade negotiations of the Dohe Development Agenda, Brüssel 2005.

Ihre Betriebe werden weichen müssen, wenn die brasilianische Agroindustrie expandiert, um neue Märkte zu bedienen. Und es sind auch nicht die Löhne der Beschäftigten, die durch offene Märkte und verschärfte Konkurrenz steigen werden, sondern die Profite von BMW, DaimlerChrysler, BASF, Deutscher Bank & Co. Dies hat die Entwicklung der letzten Jahre nachdrücklich unterstrichen.

Dies bedeutet indes nicht, dass die transnationalen Konzerne ihre Interessen immer voll durchsetzen können. So stieß das EU-Projekt einer Veränderung der GATS-Verhandlungsstruktur in Hongkong auf den Widerstand der Südkoalition G 90. Deren Gegenvorschlag wurde jedoch vom WTO-Sekretariat gar nicht erst vervielfältigt, geschweige denn verteilt. Neben derart perfiden Tricks holte insbesondere das „Zugeständnis“ der EU, ihre Agrar-Exportsubventionen bis 2013 abzubauen, potentiell widerständige Länder ins Boot des „Hongkong-Deals“. Dieses „Zugeständnis“ ist eine Nebelkerze, weil die EU ihre Agrarpolitik derzeit so restrukturiert, dass sie in Zukunft auf Exportsubventionen verzichten kann: Sie senkt die Preise auf dem Binnenmarkt und kann ihre Produkte damit auch ohne Ausfuhrerstattungen billig auf dem Weltmarkt absetzen. Daneben hat die EU ohnehin bereits geplant, bis 2013 etwa zwei Drittel ihrer Exportsubventionen abzubauen. Im Klartext: 2013 würde die EU auch ohne Hongkong nur noch etwa eine Mrd. Euro für Exporterstattungen ausgeben – ihr „Zugeständnis“ wird sie also nicht viel kosten.

Einbindung von Indien und Brasilien

Obwohl einige Delegationen diese „PR-Aktion“ der EU durchschauten und es verschiedene Versuche gab, die Marktzugangspolitik zu begrenzen, waren es letztlich lediglich zwei Staaten, die auf der Abschlusszeremonie der Konferenz Bedenken anmeldeten: Venezuela und Kuba. Andere Länder und Staatengruppen, die sich kritisch äußerten, wollten oder konnten ihre Kritik nicht bis zum letzten Verhandlungstag aufrechterhalten. Das war 1999 in Seattle und 2003 in Cancún, als die Verhandlungen durch gut organisierte Südkoalitionen zum Abbruch gebracht wurden, noch anders gewesen.

Seit Frühjahr 2004 hat sich schrittweise eine neue Kerngruppe herausgebildet, die die WTO-Verhandlungen steuert – und zu dieser gehören neben der EU und den USA nunmehr auch Indien und Brasilien. Durch die Einbindung der Regierungen dieser beiden Schwellenländer, die Exportinteressen gesellschaftlich kleiner, aber dominanter Kapitalfraktionen vertreten, wurde der Nord-Süd-Konflikt auf der Ebene der WTO deutlich entschärft. Deshalb ist es für Staaten und Koalitionen, die einzelnen Verhandlungsbereichen kritisch gegenüberstehen –

wie beispielsweise die afrikanische Gruppe – zunehmend schwieriger, ihren Widerstand auf der Basis von Nord-Süd-Antagonismen zu organisieren und zu artikulieren.

Für einen Paradigmenwechsel im WTO-Regime bedarf es daher mehr als zweier lateinamerikanischer Regierungen. Hierfür sind massive Verschiebungen in den nationalen gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen vonnöten. Aber die Zeit für eine Einflussnahme auf das Ergebnis der Doha-Runde wird knapp, denn bereits im März dieses Jahres sollen in Genf die Verhandlungen weiter vorangetrieben werden. Doch auch der Gegenseite rennt die Zeit davon: Wenn die Runde abgeschlossen werden soll, bevor die Sonderverhandlungsvollmacht für Handelsabkommen des Kongresses für den US-Präsidenten im Sommer 2007 ausläuft – und das streben die dominanten Mitgliedstaaten an –, dann müsste die abschließende Ministerkonferenz schon im Winter 2006 oder Frühjahr 2007 stattfinden.

Doch unabhängig davon, welche Konflikte die weiteren WTO-Verhandlungen prägen werden – die Organisation wird auf dem Kurs weltweiter Marktöffnung zu Gunsten transnationaler Konzerne bleiben. Soziale Gerechtigkeit wird die WTO nicht befördern. Dazu bedarf es der Verschiebung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in Brasilien, Europa, den USA, dem indischen Subkontinent und anderswo. National und transnational organisierte Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen können dazu einen Beitrag leisten.