

JOURNAL FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

herausgegeben vom Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik
an den österreichischen Universitäten

vol. XXI, No. 4–2005

WTO AT THE CROSSROADS Stand und Perspektiven des Welthandelsregimes

Schwerpunktredaktion: Werner Raza

Mandelbaum Edition Südwind

Inhaltsverzeichnis

- 4 Editorial

- 6 KUNIBERT RAFFER
Reinforcing Divergence between North and South:
Unequal Exchange and the WTO Framework

- 25 ALEXANDRA STRICKNER
Die Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des
Agrarhandels – Reduktion unfairen Protektionismus’ oder ein
Schritt in Richtung Nahrungsmittelsouveränität?

- 44 PETER DRAHOS
An Alternative Framework for the Global Regulation of Intellectual
Property Rights

- 69 CHRISTINA DECKWIRTH, STEFAN SCHMALZ
Die EU im globalen Handelssystem –
zwischen Bi- und Multilateralismus?

- 93 WERNER RAZA
Fairer Handel und Global Governance oder De-Globalisierung:
Positionen der alter-mondialistischen Bewegung zur Zukunft des
globalen Handelsregimes

- 112 Rezension
- 116 Autorinnen und Autoren
- 120 Impressum

Editorial

Das internationale Handelsregime erfuhr mit der Gründung der Welthandelsorganisation WTO 1995 eine deutliche Aufwertung. Damit korrespondiert das rasante Wachstum der internationalen Handelsströme während der letzten drei Jahrzehnte. Gleichwohl änderte sich wenig an der Form der internationalen Arbeitsteilung, die mit der Konstituierung eines neuzeitlichen Weltmarkts über den zentralen Mechanismus des Fernhandels ihren Anfang genommen hatte. Rohstoffe und Agrargüter aus der Peripherie wurden gegen industriell gefertigte Waren aus den Metropolen getauscht. Für große Teile des Südens hat diese internationale Arbeitsteilung bis zum heutigen Tag in ihren Grundzügen Bestand, auch wenn eine Reihe von vor allem asiatischen Staaten einen Prozess der nachholenden Industrialisierung durchlaufen ist. Auch in der gegenwärtigen Welthandelsrunde, die im November 2001 in Doha/Quatar eingeläutet wurde, bildet der Abtausch von Konzessionen in der Landwirtschaft für den Süden gegen verbesserten Marktzugang bei Industriegütern und Dienstleistungen für den Norden den Kernpunkt der Auseinandersetzung.

Weitgehend unverändert blieb mit dem Freihandelsparadigma auch die theoretische Rechtfertigung für diese Form der auf progressive Liberalisierung abzielenden Handelspolitik. Hatten in den 1950er bis 1970er Jahren Strukturalismus und Dependencia-Theorien bzw. die Gründung der UNCTAD mit ihrem Ziel der Etablierung einer „Neuen Internationalen Arbeitsteilung“ sowohl eine theoretische als auch politische Herausforderung dargestellt, so machten Schuldenkrise und Strukturanpassungsprogramme diesen Reformansätzen in den frühen 1980er Jahren ein jähes Ende. Die kritische handelspolitische Debatte verlagerte sich in den letzten 25 Jahren zunehmend auf eine normative und praktische Ebene. Die Forderungen nach einem fairen Handel beziehen sich auf verbesserte Arbeitsbedingungen und angemessene Einkommen für in der Exportwirtschaft tätige ArbeiternehmerInnen und kleine ExporteurInnen sowie auf eine schonendere, d.h. nachhaltigere Form der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und dem internationalen Handel mit diesen.

Spätestens seit der dritten WTO-Ministerkonferenz in Seattle im November 1999 verstärkt in den Vordergrund getreten ist hingegen die Kritik an den Transparenz- und Demokratiedefiziten der WTO. Ähnliches gilt hinsichtlich der mangelnden Berücksichtigung von Entwicklungsaspekten im multilateralen Handelsregime. Die sog. globalisierungskritische Bewegung hat den Finger immer wieder auf die im WTO-Regelwerk angelegten Machtasymmetrien ge-

legt und wesentlich dazu beigetragen, die Legitimität der herrschenden Form der Internationalisierung der Wirtschaft in Frage zu stellen. Ähnliches gilt für die bilaterale Handelspolitik der großen Handelsmächte USA und EU. Auch sie steht zunehmend in der Kritik.

Angesichts der laufenden WTO-Verhandlungen im Rahmen der sogenannten Doha-Entwicklungsrunde und der unmittelbar bevorstehenden sechsten WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005 ist die Frage aktueller denn je, welche ökonomischen, sozialen und ökologischen Wirkungen ein beinahe ausschließlich auf Freihandel ausgerichtetes Handelsregime produziert. Oder andersrum: welche politischen und institutionellen Änderungen sind im gegenwärtigen internationalen Handelsregime notwendig, um einen ökonomisch sinnvollen, sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen internationalen Handel zu etablieren? Die Antworten dazu fallen naturgemäß je nach eingenommenem theoretischen Standpunkt unterschiedlich aus. Gemeinsam ist allen Beiträgen dieses Heftes aber, dass sie gravierende Mängel im derzeitigen Handelsregime verorten und daher einen beträchtlichen Veränderungsbedarf diagnostizieren. Es ist zu hoffen, dass die hier gemachten Überlegungen und Vorschläge nützliche Anregungen für die menschengerechtere Ausgestaltung des internationalen Handels geben können.

WERNER RAZA

KUNIBERT RAFFER

**Reinforcing Divergence between North and South:
Unequal Exchange and the WTO Framework**

Unequal Exchange occurs if homogenous factors of production are rewarded differently, or double factorial terms of trade¹. Like all trade theories, analyses of Unequal Exchange usually assume free trade, exploring whether and how free trade disadvantages certain countries (for a survey cf Raffer 1987). Within all models of Unequal Exchange the mechanisms of disadvantaging trade are based on unequal market or pricing power, such as pressure to sell or easy substitutability of specific products. Real trade, however, occurs within regulatory frameworks, subject to specific economic, legal, and natural constraints. Impacts on Southern Countries (SCs) and their development depend on the way global trade systems are crafted, whether they strengthen or reduce inequalising mechanisms. Real trade may increase, reduce or even invert the effects of free trade. Exploring the impact of trade regimes is thus necessary for adequate development policies.

This paper enquires how the WTO affects Unequal Exchange. But it must be recalled that - while the WTO Secretariat administers the treaties - the WTO's powerful member countries are the forces shaping the system according to the Washington Consensus. It would be wrong to blame all systemic disadvantages of SCs on the WTO. Enforcing the Washington Consensus, the Bretton Woods Institutions (BWI), controlled by the same few countries, changed economic and trade policies in SCs fundamentally. Structural Adjustment lending forced SCs to open and liberalise their economies - to the extent of making the "WTO process a 'victim' of the success of the World Bank and the IMF" (Mattoo/Subramanian 2005: p.20). Bilateral and regional agreements push one-sided liberalisation beyond WTO levels. But the WTO treaties are useful to lock in liberalisation, to restrict SC policy space. Discussing the impact of the WTO in general and briefly analysing its treaties, the paper shows how the WTO system became one of the most important mechanisms impairing development options. Finally, development-friendly reform proposals are presented.

1. The WTO System

WTO policies cannot be derived from textbook market theory. Rodrik's (2002: p.10) dictum applies particularly well: "Neoliberalism is to neoclassical economics as astrology is to astronomy. In both cases, it takes a lot of blind faith to go from one to the other". The real actors within the system - powerful members shaping it and, unlike the WTO Secretariat, responsible for its effects - have never wanted to realise free trade, nor to approximate it, as their trade policies prove. Neoclassical theory assumes all actors in competitive markets to be of (roughly) equal power (or lack thereof). The WTO was designed to privilege the powerful and to enhance their position. While a neoclassical market is based on equal trading partners and fully informed consumers, the WTO falls short on both accounts.

Mostly shaped according to Northern interests, the WTO brought about fundamental changes, almost all to the disadvantage of SCs. Industrial Countries (ICs) press for liberalisation where it is to their advantage, opening SC markets, while protecting themselves where SCs are competitive. Able to retain high protection where wanted, ICs managed to restrict or outlaw protection where it would be in the interest of SCs. Mattoo & Subramanian (2005: p.19), argue that the WTO seems to be the "best vehicle" for advancing Northern corporate interests, seeking "the opening of markets in developing countries for manufactured goods". They see a disinterest of transnational corporations in the Doha Round many of whose "main goals were accomplished in the Uruguay Round" (*ibid*: p.20). Remaining interests are pushed via regional or bilateral agreements.

Hoping for a rule-based, predictable, non-discriminatory multilateral trading system, upholding the rights and interests of weaker trading partners - as the WTO had been propagated by ICs - SCs initially welcomed the WTO. Euphoric forecasts of "gains" contributed to this short-lived optimism. These gains did not materialise. According to Mattoo & Subramanian (2005: p.21), two employees of the Bretton Woods Institutions, estimates of the WTO's benefits to SCs were "exaggerated and its costs were underplayed", "liberalization assumptions were disconnected from what the [Uruguay] Round actually achieved". SCs were left with substantial implementation costs that overtax small, poor countries in particular. In addition, promises made initially were not honoured. Membership rights of SCs are not safeguarded.

The WTO (1995: p. 22) itself doubts whether clauses in favour of SCs will be obeyed, warning that agreeing to strengthen multilateral rules and disciplines is not enough: "A willingness to abide by those rule and disciplines,

and to adapt them to changing circumstances is also necessary to a credible system.” The WTO lacks the authority to make powerful members comply, but can be used perfectly as a legal justification for actions against less powerful ones. It is not the only institution not safeguarding the rights of SCs (cf Raffer 2003). The Multifibre Agreements, e.g., were blatant violations of GATT’s letter and essence - liberalising trade in manufactures. Nevertheless, the GATT itself provided assistance in breaking its own basic rules (Raffer/Singer 2001: pp.220ff.).

While it had been argued that the WTO would substitute bilateral (and GATT-violating) measures such as the US Super 301, a unilateral measure implemented in breach of the GATT, the WTO has meanwhile accepted Super 301 (Raffer/Singer 2001: p.213). Mechanisms for dispute settlement and enforcing rights are crafted to favour the powerful (Raffer 1995; 2002). Article 3.7, Understanding on Rules and Procedures Covering the Settlement of Disputes states: “Before bringing a case a member shall exercise its judgement as to whether action under these procedures would be fruitful. The aim of the dispute settlement mechanism is to secure a positive solution to the dispute.” The probability of success is explicitly established as the guiding principle. Dispute settlement is not to enforce the Rule of Law or membership rights with impartiality. This is not the officially stated aim. The Understanding is the only document I know where those establishing a settlement mechanism themselves expressly stipulate that fruitfulness, positive settlement of a dispute - whichever way, without any qualification - are preferred over the Rule of Law and of membership rights.

WTO-accession is another inequalising mechanism. Prior bilateral agreements with all members must be reached, which are used to extract further, individual concessions. Small countries often pressed by “donors” to join have little choice but to comply, unlike big ones. Presently deploring high oil prices as depressing its economy the EU demanded that Russia increase its domestic oil price as a precondition for joining the WTO. Russia declined; it is big enough to do so. Apart from China, few SCs could defend their interests as easily.

Co-operation with the IMF was already stipulated in the GATT 1947. The WTO Agreement’s Article III.5 demands the WTO to co-operate, as appropriate, with the BWI to achieve greater coherence in global economic policy making. As all three organisations cannot influence Northern policies, this really means more intrusion into SC-policies, increased pressure on SCs. Available evidence so far does not disprove this concern.

The WTO is a powerful instrument to lock in restrictions of the manoeuvring space of SCs, already limited by BWI-type “Structural Adjustment”. Ana-

lysing trade liberalisation and structural reforms since the early 1980s, Shafaedin (2005) shows that the experience of most SCs, with or without industrial capacity, has not been promising. Only a minority, mostly in East Asia, enjoyed rapid export growth accompanied by fast expansion of industrial supply capacity and upgrading of their industrial base. Half the sample countries with readily available data faced de-industrialisation (decline of manufactured value added in GDP) most of them low income countries which are more vulnerable to liberalisation. A number of them experienced a high rate of manufactured exports in tandem with de-industrialisation. Even Brazil did not achieve acceleration of exports, and faced considerable de-industrialisation. However, the industrial sector has been more vulnerable to trade liberalisation in countries at lower levels of development and low industrial bases. Although this is the effect of neoliberal policies in general, the WTO has perceptibly contributed to and reinforced this outcome.

Chang (2005: p.20) concludes on the basis of historical evidence that “policy space for developing countries has been constantly shrinking over the last quarter of a century and it is at the risk of shrinking even further, to the point of making the use of any meaningful policy for economic development impossible.” He is concerned that the policy space of SCs “will shrink to virtually nothing over the next several years, which could spell the end of development.” (*ibid*: p.21) Denying development is equivalent to making Unequal Exchange permanent, locking in and aggravating present disadvantages.

In his seminal book Chang (2002: p.139) argues that ICs are “kicking away the ladder” of development by “insisting that developing countries adopt policies and institutions that were *not* the ones that they had used in order to develop.” Chang admits that this may be done “out of genuine (if misinformed) good will”, but nevertheless with catastrophic results. The WTO denies SCs important policy options to foster development. The protection of nascent industries along the lines indicated by List, Heckscher and the Prebisch-Singer Thesis successfully practised by the Asian tigers and ICs themselves in the course of their own development is now prohibited. Invoking the free trade dogma when it suits them, ICs do not practice what they preach. Pressing for liberalisation and opening of SC-markets, ICs keep their own markets protected where “needed”.

Calling Doha a “Development Round” may lead one to believe that development problems are finally tackled. The name, however, is mere “spin”, as a quick look at the issues, such as large tariff cuts by SCs, shows. ICs press for further changes mainly if not exclusively in their interest (cf also Stiglitz/Charlton 2005). The Singapore issues (investment, competition policy, trans-

parency in government procurement, trade facilitation these issues stalled at Cancún; “members remained entrenched”, as the chairperson put it) or market access for non-agricultural products (NAMA) are hardly overwhelmingly developmental interests, although benefits for some advanced NICs cannot be excluded. The “discussions on competition have devolved more into ensuring fair competitive access of developed countries into developing country markets, than into ensuring that markets are really competitive, and that developing countries have fair access to developed country markets.” (*ibid.*: p.59) The mere speed of implementation and of reaching new agreements poses problems to many SCs, especially small and poor ones. Lack of human and other resources renders them often incapable of defending their interests properly. Doha does not change this situation. Dispute settlement, where SCs want reforms is not part of the so-called “single undertaking”, purportedly encompassing everything. Nor are implementation problems of poor countries properly tackled.

SC-interests are again sidelined, which triggered significant opposition. 77 SCs made public statements urging that the Singapore Issues not be included as part of the Doha Round (*ibid.*: p.18). Special and Differential Treatment (SDT) practically abolished by the WTO is again discussed. The Doha Declaration calls for a review to strengthen SDT, without practical noteworthy effects so far. The WTO’s impact has been so anti-developmental that proposals for making it more development-friendly even come from within the BWI (e.g. Hoekman 2005).

2. Inequalising Treaties

Looking at the WTO-Treaties one by one (for more detail v. Raffer/Singer 2001; Raffer 1995; 2002) exposes the fine print of a developmentally unfriendly framework.

2.1 Manufactures

The trade system remained biased: “rich countries’ average tariffs on manufactured imports from poor countries are four times higher than those on imports from other developed countries” (OECD 2000: p.31). Non-tariff measures, certain “behind-the-border” regulations and practices greatly impede SC-trade (*ibid.*). One may specifically mention anti-dumping practices (cf. Stiglitz/Charlton 2005: p.44). Threat of “serious injury” by imports suffices for safeguards. The WTO did not abolish tariff escalation: “OECD tariffs on finished industrial products are about eight times higher than on raw materials. These barriers delay entry into the export-oriented industries, which are most

accessible to developing countries” (*ibid.*: pp.31ff.). Under SC-pressure the restrictive quota system of textiles and clothing was discontinued after many decades of increasing protection. Still, ICs insisted on safeguard clauses and have immediately used them. The EU restricted imports from China. It is alleged that textile producing EU-members agreed to the “compromise” of September 2005 because of restrictions promised in other fields, such as shoes. Fully compatible with WTO-rules, ICs can go on protecting their geriatric industries against Southern infant industries.

Voluntary Export Restrictions (VERs) became legal. ICs safeguarded their subsidy schemes. Art.3 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures exempts agrarian subsidies, expressly prohibiting subsidies in the interest of SCs, such as those contingent on using domestic inputs or export performance. Annex 1 specifically allows official subsidies for exports in line with the OECD’s *Guidelines for Officially Supported Export Credits*. They are not considered prohibited export subsidies. Furthermore the Guidelines also form a suppliers’ cartel anointed with legal respectability. A free market solution would outlaw any such system, but change price relations in favour of SCs. The US “conducts its industrial policy largely through the military, which supports a wide variety of technological developments that eventually have important civilian applications” (Stiglitz/Charlton 2005: pp.56f). Few SCs can avail themselves of this absolutely legal form of subsidising.

In the “Development Round” ICs are about to decrease SC-tariffs further, well below the level they themselves considered necessary as late as 1950 (Chang 2005). The formula ICs prefer would reduce tariff protection disproportionately, bringing bound tariffs of ICs and SCs quite close together. This also creates financial problems, as many SC-budgets depend on tariff revenues. Especially poorer SCs are unable to substitute these revenues by relatively complicated income tax or VAT systems. Under pressure from WTO-negotiations to slash their budget revenues and by debt service and the BWIs to honour debt obligations, SCs are driven to desperation exports, by definition exports at Unequal Exchange conditions.

2.2 Agriculture

Reductions in protectionism, in particular substantial cuts in export subsidies, are unfulfilled promises made to SCs while their signatures were coveted. Results fell far behind promises. Meaningful export subsidy cuts did not occur. Heavy subsidies to agrarian production are perfectly legal: “the aggregate level of European farm protection has barely moved since the late 1980s (reflecting the limited effective farm liberalization under the Uruguay Round).” (Messer-

lin 2005: p.25) The US Farm Security and Rural Investment Act 2002 even increased domestic support to agricultural producers substantially. The OECD (2000: pp.31f) mentions the pivotal role of agriculture in development and the damaging effects of Northern agrarian policies that “impair the role of agriculture as an engine for [...] overall growth.”

The “justification” that subsidies must have “no, or at most minimal, trade distorting effects or effects on production” is at odds with logic. Any production existing only because of subsidies produces what would not be produced otherwise, thus having effects on production. This produce is marketed, crowding out imports or destroying SC-export markets, thus distorting trade. But logic is unwelcome if it goes against IC interests. Manufactures and agriculture are treated differently, clearly reflecting IC-interests. Subsidies are prohibited in the former case (Art. 27.2 of the SCM Agreement exempting very poor SCs that do not have the money anyway, is one exception, a case of SDT, although such exports may be subject to countervailing duties and the BWI are not unlikely to demand SCs not to use this right). Export subsidies are legalised in agriculture.

Burkina Faso, e.g., is one of the world’s most efficient cotton producers. US exports at prices 65% below production costs dump comparative advantage away. 25,000 US cotton farmers get perceptibly more subsidies than the value of the GNI of either Mali or Burkina Faso (11 million people each). Producing rice in the US costs 2.5 times as much as in Viet Nam. Due to subsidies, both export the same volume. The EU exports sugar and beef at less than half their production costs. WTO cotton and sugar panels legally established that ICs have even failed to abide by the loose rules on subsidies they crafted during the Uruguay Round, as SCs had claimed (Oxfam 2005: p.4). The collapse of cotton prices is estimated to have cost eight West African countries nearly US\$200 million in lost annual export revenue (FAO 2004: p.25). Eliminating all subsidies would increase world cotton prices by 5-11%, expanding African exports by 9-38%.

Subsidising sugar beet farmers with over US\$2.2 billion per year, the EU changed from an importer to the world’s largest sugar exporter. Prices 75% below its production costs (*ibid*: p.24) are technically dumping. But unlike with manufactures where ICs want to keep cheaper SC-suppliers out of their markets, it is perfectly legal. “Comparative access to subsidies, not comparative advantage” (Oxfam 2005: p.9) shapes “world markets”. A free market is not what ICs want. Institutions interlink: in the name of economic efficiency the IBRD pressured Mali to pay local cotton producers this (subsidised) “world market price” in 2004. The government ultimately refused to bankrupt domestic peasants.

During 1997-2001, coffee prices fell by almost 70%, often below production costs. Exporting more coffee, SCs dependent on it earn much less. More volume, less income also occurred in the case of cotton (FAO 2004: p.22). New entrants are one important explanation. Viet Nam, for example, increased coffee exports from below 10,000 tonnes (1985) to over 900,000 tonnes (2001). As part of “Structural Adjustment” the BWI “encouraged” SCs to increase commodity exports, creating global oversupply, which in turn depressed prices – quite in line with what textbooks predict.

As meaningful cuts in subsidies would have increased food prices ICs apparently perceived a need to assure net-importing SCs of compensatory measures that did not materialise in spite of Article 16 of the Agreement on Agriculture. After ratification SCs were referred to existing BWI-facilities. The WTO tried to help SCs, but remained unsuccessful. Meanwhile, “help” for SCs listed as Net Food Importing Developing Countries was linked to conditions ICs and the BWI might wish to pose (Raffer 1997). While negative effects resulted automatically from the treaty, benefits did not. By increasing SC-dependence the playing field was further tilted against them. The proposal to form “a sub-committee on food aid” within the Committee on Agriculture (Singer/Shaw 1995: p.329) was not taken up either.

2.3 Trade Related Investment Measures (TRIMs)

The TRIMs and TRIPs (Trade Related Intellectual Property-Rights) treaties extend the WTO’s reach far beyond trade. While economic textbooks see trade and Foreign Direct Investment (FDI) as alternatives, the WTO incorporates FDI. Blatantly serving IC-interests, both treaties reach out beyond trade, using “trade related” as a cloak, which logically allows bringing anything under WTO control. Powerful ICs wish to regulate matters important to them in an institution they control.

The TRIMs-Treaty restricts developmental options to industrialise, enforcing the obligation of national treatment of foreign investment. SCs are deprived of options, such as using national laws as bargaining chips in negotiations with transnationals, or fostering their own infant industries by demanding domestic inputs in production. Taking the bargaining chip of domestic law away from SCs may be seen as one-sided disarmament. Without enforceable codes of conduct for transnationals or international anti-cartel norms SCs have lost any countervailing power against restrictive business practices. Their old demand that the power of transnationals must be checked by international norms is not part of the WTO. Politics successfully pursued by Asia’s dragons are now outlawed. The Summary of the IBRD’s (1993) *Asian Miracle* study gleefully pointed

out that highly targeted interventionist measures would no longer be possible for other countries in a changing world trading environment.

ICs, however, do not necessarily consider any FDI a good thing. When CNOOC, a Chinese oil company, attempted to buy Unocal, a US oil company, the US kept CNOOC out. After delaying the deal by law, Congress even considered a law against this purchase (*Time* 15 August 2005: p.25). The US would be up in arms if similar political interference occurred in SCs against US-FDI. Apparently, Unocal's FDI in Thailand is good for the country, unlike Chinese FDI in the US.

2.4 TRIPs

Strictly speaking, TRIPs does not protect intellectual property, but specific rights of ICs. Local indigenous knowledge remains totally unprotected. The host of tribal knowledge in SCs is put at the disposal of ICs. Very prominent cases exist of knowledge appropriated under the WTO cloak. It would be easy to protect Southern knowledge, though. One can prove which local procedures or indigenous knowledge exist or not in given regions. Protective mechanisms are easy to design.

Unfortunately TRIPs does exactly the opposite. Art.27 speaks of an "inventive step" as a condition. But the pertaining footnote 5 redefines it as "non obvious". If someone applies tribal or traditional knowledge obtained in SCs to problems in ICs, this might not involve any inventive step but may be considered non obvious. The WTO grants ICs a licence to monopolise other people's intellectual property. The WTO itself stole the acronym of the World Tourism Organisation (WTO) although Art.15 of its own TRIPs Agreement explicitly protects combinations of letters (e.g. WTO).

Shifting the burden of proof in the case of process patents onto defendants, Art.34 compounds the disadvantage of SCs. This inversion of the burden of proof is a highly unusual and dangerous legal practice. Creating nuisance and costs simply by accusing competitors is facilitated. It is easy to see why TRIPs does so.

TRIPs "increased the monopoly power of patent holders and limits the ability of generic producers to compete." (Mattoo/Subramanian 2005: p.20). It enabled pharmaceutical companies to raise prices far above what many poor people can afford. Its effects should be seen with recent trends of extending patenting in mind. Especially in the US a trend exists to grant patents for simple and obvious ideas, e.g., software to order books online by clicking a symbol (Schmundt 2005: p.127) Firms already exist that earn money uniquely by registering some dubious patents to harass others "infringing" on these patents.

If this trend continues and picks up, few things, if any, might soon be left without “patents” for which SCs will have to pay. A trend towards monopolisation where in the interest of powerful ICs manifests itself.

TRIPs foresees the application of Art.XXIII, GATT, which allows to challenge measures in full conformity with the agreement. Such non-violation complaints should have entered into force after five years. But SCs blocked the necessary steps pursuant to Art.64.3. Türk (2002) argues that WTO members in the TRIPs Council should make an explicit decision not to apply it. Considering the WTO’s record, the opaque formulations of Art. 64 (e.g. “existence of any other situation” impairing benefits) are quite dangerous to SCs. One has to fear that Art.XXIII would be used to harass SCs.

2.5 General Agreement on Trade in Services

During 1993-2003 the shares in services exports of most SCs fell. The share of SCs in total trade is relatively small. Although GATS is still very much in evolution, this underlines the need for policy space to allow SCs to develop local service industries in the medium and long run. Once again, the Treaty contains special rights for SCs, such as Art.XIX.2 allowing SCs to attach conditions to market access aimed at achieving all Art.IV objectives. Dispute settlement has already started to restrict this option by demanding that regulatory mechanisms are “reasonable” and “necessary” for meeting the development objective (Borrero/Raj 2005: p.16). If this became the ruling interpretation, “aiming at” would no longer suffice. The meaning of the wording would be altered. Few SCs have utilised the provision of Art.XIX.2 (*ibid*: p.1) for whichever reason. “Advice” by donors or the BWI might be one. In any case, this should raise concern that SC-rights might again be diluted or reduced. SCs might get locked in to IC-techniques obstructing the evolution of local service sectors (Raffer 1995).

3. Practicing Double Standards

The framework itself is already biased. WTO practice further aggravates this bias. The WTO does not protect the rights of weaker members, as for example, pharmaceuticals show. Even when SCs exercise contractual rights this raises the WTO’s concern. Though “not extensively used” in Asia after the 1997 crisis, selective tariff increases “within the flexibility allowed by bindings under the WTO agreements” gave “cause for concern to the extent they may distort the pattern of production and trade” (WTO 1998: p.28). The WTO has never voiced similar concern on potential distortions regarding ICs, be it

agrarian subsidies or the rather long phasing out period of GATT-inconsistent restrictions.

TRIPs is particularly tough on SCs already squeezed in WTO dispute settlement procedures by an array of problems, not least costs. Obtaining a patent in the US costs \$20,000, challenging one \$1.5 million (Kaul/Le Goulven 2003: p.351). This disadvantages SCs even in “normal” cases. The patent on the AIDS virus illustrates this. It was awarded by the US to R. Gallo, who claimed to have identified the virus first. After years of legal battle he admitted that “the virus he ‘discovered’ had been previously isolated by Montagnier” (*Time* 8 November 1993: p.69). Lack of resources - the French government financed legal costs - and political influence would bar most SCs from protecting their intellectual property against encroaching Northern interests.

Big players have a choice whether to accept a ruling. When the EU complained against the Helms-Burton Act the US threatened “the WTO panel process would not lead to a resolution of the dispute, instead it would pose serious risks for the new organization” (WTO 1996: p.2). Following US “advice” (*ibid*) the EU requested the panel to suspend its work after securing bilaterally that the Act would not be used against EU-corporations. Defending the US one could quote Article 3.7 of the Understanding on dispute settlement. While Helms-Burton is a clear violation of US WTO-obligations one may call the EU’s move illegal due to its evident unfruitfulness.

In a dispute with Brazil, Canada simply refused to provide information it was obliged to disclose promptly and fully pursuant to Article 13.1. Expressly mentioning this and speaking of a potential to undermine the functioning of the dispute settlement system, the WTO nevertheless found against Brazil, as Canada’s WTO-violating behaviour could not be proved because of Canada’s additional violation of WTO-rules on information (Raffer/Singer 2001: pp.213ff.). Apparently, Brazil’s efforts were highly unfruitful.

This is sufficient to show the need for change. There was a review process, also quite unfruitful. It was not even agreed to continue the review process. Informal discussions continued. Countries happy about the present situation, dubious as it might be by any decent legal standards, can preserve the *status quo*. The Doha Round also sidelined dispute settlement reforms. They are not part of the “single undertaking”.

Dispute settlement institutes the law of the jungle. Suing big guys is often fruitless, not least because of the way “relief” is organised. There is no right to compensation for damages suffered by violations of contractual obligations. The winning party may be authorised to suspend WTO concessions subject to constraints. After winning against the US, Antigua, whose exports of internet-

games were blocked in breach of contract, is authorised to do so. Presumably, the US is shocked and awed.

Not less disturbing is the fact that the membership rights of SCs have continuously been infringed. The TRIPs Agreement contains a wide range of safeguards to protect public health, a flexibility, which according to the World Health Organisation is not used by SCs. The *Financial Times* (20 June 2001) explains why. Over years the US threatened trade sanctions against countries revising their legislation to incorporate TRIPs safeguards. Pressure by AIDS activists made the administration announce it would no longer oppose TRIPs-consistent measures. Health groups, however, say the US is still exerting pressure on countries to forgo or weaken TRIPs safeguards, e.g., in negotiations on the Free Trade Agreement of the Americas. Over 100 NGOs urged the WTO to adopt a seven-point strategy including a moratorium on dispute settlement action, and an agreement not to pressure SCs to forgo TRIPs rights (Raffer 2003).

The Republic of South Africa was sued by pharmaceutical companies alleging it had violated international patent regulations by facilitating access to low-cost medicines. Public pressure made them withdraw the lawsuit. Providing the “cocktail” of needed drugs free of charge, Brazil reduced AIDS mortality from 10,592 deaths (1995) to 1,700 (2000). The US filed a complaint against Brazil.

The US itself forced Bayer to sell its Cipro tablets at roughly 20% of its market price, threatening to override Bayer’s patent. Canada had placed large orders with a local company for a Cipro-copy before, reopening the debate about patent protection for essential medicines. The *Financial Times* reported on 25 October 2001 both about the US enforced price cut and fierce opposition by a US-led group including Canada against SCs led by Brazil and India, insisting on a declaration by ministers at Doha that “nothing in the Trips agreement shall prevent governments from taking measures to protect public health”, which basically states that one has the right to do what one is entitled to by the Treaty. At Doha the right of WTO members to use, to the full, the provisions in the TRIPs Agreement was “reaffirmed” - unnecessary if their rights had been respected before. In plain English this means that membership rights are now to be respected even if and when exercised by SCs. The 30 August 2003 Decision should finally make it easier for poorer countries to import cheaper generics made under compulsory licensing if they are unable to manufacture the medicines themselves. Practice will tell how much it is worth.

This TRIPs problem is another fine example illustrating the nature of TRIPs and the real value of membership rights guaranteed by the WTO’s “rule

based” system if members are neither the US, the EU, nor Japan. The WTO has a built-in ratchet effect: its obligations bar SCs from reverting to options of the past. Massive pressure is exerted to prevent them from enjoying “guaranteed” membership rights. Their obligations are enforced their rights are not. This underlines the need to reform dispute settlement procedures to prevent their use to harass weaker members. If a rule based system, the WTO is apparently a system with one rule for the rich and another one for the poor.

4. Reforms in Favour of Development

Reforms are urgently needed to level the playing field, to increase export possibilities for SCs, their pricing power and to recover development policy space (cf Raffer 2002; Raffer/Singer 2001: pp.250ff.). Hoekman (2005) meanwhile also advocates more policy space for SCs. It is necessary to open markets for SCs to allow long run diversification and to reduce their strong dependency on a few, simple products by broadening the range of export products. ICs should liberalise as they preach to others. It is also mandatory that the rights of any member must be guaranteed. Market distortion in favour of ICs must be abolished.

4.1 Abolishing Discrimination

Competitive SC-exports must no longer face discrimination as described by the OECD. Special export schemes as in agriculture and the OECD’s export credit cartel must be dissolved. VERs must become illegal against SCs because of the doubtful nature of “voluntarily” offered restrictions. The practice of backroom negotiations to which only a few countries are invited, whose results are then presented to the rest for “consensus”, often under heavy pressure, must go. This will also slow down negotiations, a change urgently needed by many SCs.

4.2 Meaningful SDT

Some clauses demanding SDT exist, most of them not very concrete. Many SCs have voiced concern that not much SDT has actually been forthcoming. One could in fact speak of a rollback by the WTO of this principle once established within GATT. To progress towards the status of real partners, to overcome present disadvantages of SCs, positive discrimination is necessary in addition to levelling the playing field:

4.3 Infant Industry Protection

Protection for SCs should be allowed so that economic structures can be developed. Their right to protect their economies at least as strongly as ICs must be built into the WTO agreements (Raffer/Singer 2001: pp.251f.). Infant industry protection can be integrated by establishing the right of SCs to a given number of waivers for industries they specify, valid for a specified time, depending on the country's stage of development. Country groups according to objective criteria (Least Developed, GNP/head) exist to base differentiation on. Poorer countries should be allowed higher protection. Some form of graduation can be incorporated, and provisions for an eventual phasing out - or phasing down to OECD levels. This would foster industrialisation and diversification. As protection in textiles and clothing proves phasing out should not be done too quickly. ICs have protected their industry over decades, still claiming too "quick" liberalisation to be unrealistic. Sequencing would be necessary, a process granted by the WTO to ICs in textile trade. One may discuss whether protection should be extended to all investments or limited to domestic firms. The former solution would have the advantage of forming an additional incentive for FDI. Provisions are needed to guarantee that developmental protection is a temporary measure. The kind of petrification known so well in ICs must be avoided.

4.4 Sequencing Liberalisation

Comparing the speed of liberalisation is informative. SCs are forced to liberalise very quickly, even considering sometimes slightly longer implementation periods, which pale in relation to the "adjustment period" of ICs for Textiles-Clothing. The first protectionist measure was taken in 1935. The US forced the first "voluntary" export quota system on Japan. Tariffs of 40 to 60% were considered insufficient to protect US "comparative advantage". Similar sequencing seems indicated for SCs. One could even discuss whether eight decades are enough: SCs are less developed than the US. If and as it concerns not one very small sector (textiles-clothing) but whole economies, there would be scope for even longer adjustment periods. Generally, however, Textiles-Clothing may be seen as a model for phased liberalisation in SCs, even for "Structural Adjustment". In a first phase, e.g., the BWI could demand liberalisation to be stipulated for sectors where no restrictions exist, or SCs could stop intervening where they have not intervened at all, copying the first stage of "liberalisation" under the ATC that "liberalised" (with one exception in Canada: girls' singlets) only goods where no barriers existed. Sequencing of liberalisation and structural adjustment along these lines would be indicated by IC experience. It would

allow SCs a similarly smooth adjustment to world markets. What is good for ICs must be good for SCs.

One should recall the GATT's Decision of 19 November 1960 on the Avoidance of Market Disruption explicitly defining "market disruption" as a situation where "price differentials do not arise from governmental intervention in the fixing or formation of prices or from dumping practices." (Blokker 1989: p.365) Restrictions on trade in Textiles and Clothing were thus explicitly taken against the world market itself, not against any government intervention. The argument that trade reflected comparative advantages did not carry much weight when raised by the South (*ibid*: p.72; p.76). If ICs need such protection from the market to be able to adjust in an orderly fashion, this strongly supports similar respite for SCs.

4.5 TRIMs

TRIMs must be waived for SCs. One may discuss whether some very advanced SCs might be treated fairly similar to ICs, but poor countries must be exempt, to allow them to pursue an industrialisation drive such as the successful Asian Tigers or ICs themselves, building up industries behind protective walls. The East Asian/IC option must be re-opened.

4.6 Helping Net-Food-Importers

Additional resources for net food importing SCs must be made available. A Food Import Facility correcting this shortcoming should be established at the WTO, possibly at a Sub-Committee on Food Aid, working as a contractual insurance scheme without conditionality (Raffer 1997), like the original Stabex in Lomé I, meanwhile undone.

4.7 TRIPs

Southern knowledge must be protected (see also the article of Drahos in this issue). Art. 34 must go, at least for SCs. Normal decent legal standards that people have to be proved guilty rather than having to prove their innocence should rule. If ICs insist on having an exception for themselves only, wanting their producers to be guilty until they prove they are not, they might make this provision exclusively applicable to ICs. Alternatively, the onus of proof could be reversed and companies should show that the patent they are seeking is not based on traditional wisdom (Stiglitz/Charlton 2005: p.14). Art.XXIII GATT must not be applied to SCs.

4.8 Fair Dispute Settlement

This was one of the main chocolates on the tray to convince SCs to sign the WTO treaties, promoted as a rule based system, protecting the rights of the weak. Unfortunately, it was designed without the authority to make powerful members comply, but can be used perfectly as a legal cloak for actions against less powerful members. These changes are mandatory:

4.9 Compensation

This is not a new proposal. SCs demanded it already. If an IC files a complaint against an SC and loses, the SC's legal costs must be paid by the plaintiff. Damage inflicted upon SCs must be compensated. Winning against the EC Ecuador was allowed retaliations but left with uncompensated direct damages of \$201.6 million. Compensation would doubtlessly have been preferred. Pressure on SCs not to use WTO membership rights must be fined. For obvious reasons not only the country under pressure but also international organisations and NGOs accredited at the UN – or a special WTO-ombuds-person – must have the right to sue offenders. To avoid misunderstanding, this would not be the same mechanism as state-investor dispute settlement under, for example, NAFTA.

4.10 Proving Non-Negligible Damage

To start a complaint against SCs (differentiation according to development stages can be discussed) an IC plaintiff would have to prove non-negligible damage to be at least likely to have been done by the SC. This important change (Raffer 2002) would protect poor countries against legal harassment. Meanwhile Hoekman (2005, p.18) also suggests this, labelling it “immunity” of SCs if there are no “significant negative spillovers”.

4.11 Collective Retaliation

Retaliatory action by the whole WTO membership against an offender is needed to change the present situation where powerful countries can decide not to implement decisions with impunity, even prevent them, as Helms-Burton shows. This suggestion made by Raffer (1995), was formally brought up by India in 1999.

5. Conclusion

Unequal WTO-treaties and WTO-practice, especially the violation of SC-membership rights, have contributed to tilting trade further against the South.

The WTO is part of an array of neoliberal changes weakening SC-economies, intensifying the mechanisms of Unequal Exchange. Hindering diversification ICs make SCs concentrate on relatively simple exports that can be relatively easily substituted. SC pricing power, weak under free market conditions (Raffer 1987; 1994), is further weakened. Increased commodity exports at plummeting prices are one result. This recalls Braun's (1977) backward bending supply curve, where the need to earn a minimum of foreign exchange leads to increased exports if prices fall, or Raffer's (1987: p.128) individual position of sellers (e.g. the especially desperate need to get foreign exchange) as an important factor influencing prices. As with Braun and Raffer, subsidised production, especially of food, legalised by the WTO makes ICs less dependent. IC-protection of agriculture avoids Northern food dependence, which would change market relations and pricing power. Trade restrictions play the role identified by Braun. Long run development options are restricted or destroyed. Opening SC-markets, ICs make productivity increases depress wages in SCs as described by Amin (1981: pp.65f). Export subsidies have the same effect, annihilating domestic production in SCs under the banner of "free trade".

Fortunately, SCs started to defend their interests. Brazil and India have increased their weight in negotiations perceptibly. But transforming the WTO from an inequalising mechanism to a fair trade system fostering development, and allowing all to reap the benefits of trade, remains an uphill struggle. Strong IC-opposition, not least against a really fair market, still has to be overcome.

References

- Amin, Samir (1981): *L'échange inégal et la loi de la valeur – la fin d'un débat*. Paris: Anthropos.
- Blokker, Niels (1989): *International Regulation of World Trade in Textiles - Lessons for Practice, A Contribution to Theory*. Dordrecht: Nijhoff.
- Borrero, Elbey/Raj, Gale (2005): *GATS Conditions to Achieve Developing Country Policy Objectives*. Occasional Paper South Centre.
- Braun, Oscar (1977): *Comercio internacional e imperialismo*, 3rd ed., SXXI, Mexico
- Chang, Ha-Joon (2002): *Kicking Away the Ladder, Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem.
- Chang, Ha-Joon (2005): *Policy Space in Historical Perspective – with Special Reference to Trade and Industrial Policies*. <http://www.networkideas.org>, 25.10.2005.
- FAO (2004): *The State of Agricultural Commodity Markets 2004*. Rome.
- Hoekman, Bernard (2005): *Making the WTO More Supportive of Development*. In: *Finance & Development* 42(1), pp.14ff.
- IBRD (1993): *The Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy – Summary*. Washington DC.

- Kaul, Inge/Le Goulven, Katell (2003): Financing Global Public Goods: A New Frontier of Public Finance. In: Kaul, Inge Pedro Conceição, Katell Le Goulven & Roland U. Mendoza (eds.) Providing Global Public Goods, Managing Globalisation, OUP, New York & Oxford, pp.329ff.
- Messerlin, Patrick A. (2005): Success Requires a 'Grand Vision'. In: Finance & Development 42(1), pp.24ff.
- OECD (2000): Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 1999 Report. Paris.
- Mattoo, Aaditya/Subramanian, Arvind (2005): Why Prospects for Trade Talks are Not Bright. In: Finance & Development 42(1), pp.19ff.
- Oxfam (2005): A Round for Free, How rich countries are getting a free ride on agricultural subsidies at the WTO. Briefing Paper no.76.
- Raffer, Kunibert (1987): Unequal Exchange and the Evolution of the World System, Reconsidering the Impact of Trade on North-South Relations. London & Basingstoke/New York: Macmillan/St. Martin's Press.
- Raffer, Kunibert (1994): Disadvantaging Comparative Advantages: The Problem of Decreasing Returns, In: Prendergast, Renee/Stewart, Frances (eds): Market Forces and World Development. London & Basingstoke: Macmillan, pp.75ff.
- Raffer, Kunibert (1995): The Impact of the Uruguay Round on Developing Countries. In: Breuss Fritz (ed): The World Economy after the Uruguay Round. Vienna: Service Fachverlag. p.169ff. [reprint: Asian Journal of Economics and Social Studies 13(3), p.187ff.].
- Raffer, Kunibert (1997): Helping Southern Net Food Importers after the Uruguay Round: A Proposal. World Development 25(11), p.1901ff.
- Raffer, Kunibert (2002): Ways and Suggestions of Reform of the Multilateral Trade Negotiations. In: Arab Thought Forum & Bruno Keisky Forum (eds) WTO Trading System – Review and Reform, Amman, p.122ff.
- Raffer, Kunibert (2003): Some Proposals to Adapt International Institutions to Developing Needs. In: Chen, John-ren (ed): The Role of International Institutions in Globalisation – The Challenges for Reform. Cheltenham (UK)/Northampton (US): Elgar, p.81ff.
- Raffer, Kunibert/Singer H.W. (2001): The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development. Cheltenham (UK)/Northampton (US): Elgar, [Paperback 2002; 2004]
- Rodrik, Dani (2002): After Neoliberalism, What?. In: Weaver, J/ Jacobs, D./Baker, J. (eds.): After Neoliberalism - Economic Policies That Work for the Poor. New Rules for Global Finance Coalition, Washington DC, p.9ff.
- Schmundt, Hilmar (2005): Patentkrieg in Brüssel. In: Der Spiegel 27/2005, p.126ff.
- Shafaeddin, S.M. (2005): Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-industrialization?. <http://www.networkideas.org>, 25.10.2005.
- Singer, H.W./Shaw John D. (1995): A future food aid regime: implications of the Final Act of the GATT Uruguay Round. In: O'Neill Helen/Toy John (eds): A World without Famine? London & Basingstoke: Macmillan, p.305ff.

- Stiglitz, Joseph E./Charlton Andrew (2005): The Development Round of Trade Negotiations in the Aftermath of Cancun. In: IPD Working Paper Series. <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/DevelopmentRoundofTradeNegotiations.pdf>, 25.10.2005.
- Türk, Elisabeth (2002): Non-Violation in TRIPS: Are Members Creating Further Challenges for the WTO'S Legitiacy? A Preliminary Analysis Taking the Case of Domestic Health Policies. mimeo.
- WTO (1995): International Trade 1995 - Trends and Statistics. Geneva.
- WTO (1998): Annual Report 1998, Vol.1. Geneva.

Abstracts

Die Industrieländer haben Protektionismus, der ihren Interessen dient, legalisiert und über die WTO – in der Literatur sogar als „bestes Mittel“ bezeichnet, die Interessen nördlicher, transnationaler Konzerne durchzusetzen – dort verboten wo er Entwicklung fördern könnte. Ungleiche WTO-Abkommen und die Praxis der WTO, insbesondere die Verletzung der Mitgliederrechte von Entwicklungsländern, haben dazu beigetragen, den Tausch ungleicher zu gestalten. Neoliberale Politik, auch von der WTO stark vorangetrieben, hat die Entwicklungsländerökonomien geschwächt und die Mechanismen des Ungleichen Tausches verstärkt. Nach einer Analyse der benachteiligenden Effekte einzelner WTO-Verträge werden notwendige Reformen vorgeschlagen, die allen eine faire Teilhabe an den Vorteilen des Handels ermöglichen würden.

Able to retain high protection where they want it, Industrialised Countries used the WTO - even called the “best vehicle” for advancing Northern corporate interests in literature - to restrict or outlaw protection where it would foster development. Inequalising WTO-treaties, WTO-practice, especially the violation of membership rights of Southern Countries, have contributed to tilting trade further against the South. Weakening Southern economies, the WTO and neoliberal policies by other international organisations have intensified Unequal Exchange mechanisms. After analysing the disadvantaging features of the WTO-Treaties, this paper proposes necessary reforms towards a trading system from which everyone can benefit fairly.

Kunibert Raffer

Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien

Hohenstaufengasse 9, A-1010 Wien

Kunibert.Raffer@univie.ac.at

ALEXANDRA STRICKNER

Die Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung des Agrarhandels
– Reduktion unfairen Protektionismus' oder ein Schritt in Richtung
Nahrungsmittelsouveränität?

„The reality is that no industrial country – not the United States, not Canada, not the countries of the EEC, not the other European states, not, we all know, Japan – leaves its farmers to the free market. None. Those who affirm the beneficence of the free market for agriculture are, as regards the industrially developed countries, speaking of something that does not exist. Perhaps it will in the next world; theology has its claim on that. Not in this world. It does not exist because left to market forces, agriculture has a relentless, wholly normal tendency to overproduce.” John Kenneth Galbraith (“Agricultural Policy: Ideology, Theology and Reality Over The Years”) remarks at the National [U.S.] Governors Conference, July 27, 1987.

1. Einleitung

Der globale Handel mit Agrargütern ist seit langer Zeit durch viele Ungleichheiten und Verzerrungen gekennzeichnet. Die Deviseneinnahmen von vielen Entwicklungsländern stagnieren oder sinken z.T. sogar trotz volumenmäßiger Zunahme ihrer Rohstoffexporte. Der Grund dafür sind die seit Jahren sinkenden Rohstoffpreise. Verarbeitete Agrarprodukte, die mehr Einnahmen bedeuten würden, haben aufgrund hoher Einfuhrzölle keine Chance auf den Märkten der Industrieländer. Und zugleich exportieren die Industrieländer, insbesondere die EU und die USA, seit Jahren ihre Überschussproduktion unterhalb der tatsächlichen Produktionskosten in Entwicklungsländer und drängen durch diese unfaire Importkonkurrenz, die mit der Reduktion von Schutzzöllen erst möglich wurde, zunehmend lokale ProduzentInnen aus ihrer Tätigkeit. Dieses Phänomen ist weithin als „Dumping“ bekannt und zählt zu einem der größten Probleme im Agrarhandel. Exportsubventionen und interne

Subventionszahlungen werden in der Mainstream-Debatte als Hauptursachen dieses Problems benannt. Vor dem Hintergrund dieser Situation wurde Ende der 1980er/Beginn der 1990er Jahre das WTO-Landwirtschaftsabkommen im Rahmen der Uruguay-Runde verhandelt. Der Abbau von Exportsubventionen und internen Förderzahlungen sowie der Abbau von Zöllen sind die Eckpfeiler dieses Abkommens. Damit sollen die bestehenden Probleme und Verzerrungen im Agrarhandel gelöst werden. Die erste Version des Landwirtschaftsabkommens brachte jedoch nicht die erhofften Veränderungen. Weder wurde das zentrale Problem des Dumping damit gelöst, noch hat der Großteil der Entwicklungsländer ihre Exportanteile am Weltmarkt erhöhen können. Dies gilt insbesondere z.B. für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs). Ende 2001 haben die WTO-Mitglieder bei der 4. Ministerkonferenz in Doha/Katar beschlossen, eine weitere Verhandlungsrunde, die so genannte Doha-Entwicklungsrunde, zu lancieren. Diese soll vor allem die Interessen der Entwicklungsländer berücksichtigen. Entgegen der Uruguay-Runde, die noch in aller Ruhe und Abgeschlossenheit von einem breiten öffentlichen Interesse verhandelt werden konnte, gibt es heute ein reges Interesse und eine öffentliche Debatte über die weitere Liberalisierung des Handels allgemein und insbesondere des Agrarhandels. Soziale Bewegungen und eine große Bandbreite von Nichtregierungsorganisationen engagieren sich in dieser Diskussion, mit zum Teil sehr unterschiedlichen Positionen. Ihnen allen gemein ist die Ansicht, dass es globale Regeln für den internationalen Agrarhandel braucht. Ob jedoch der Abbau eines unfairen Schutzsystems mit Subventionszahlungen in Industrieländern – v.a. in der EU und den USA – und die weitere Öffnung der Agrarmärkte die Verbesserung der Lebens- und Einkommenssituation von ProduzentInnen insbesondere in Entwicklungsländern erhöht, ist höchst umstritten. Die Regierungen vieler Entwicklungsländer fordern weiterhin das Ende der protektionistischen Maßnahmen (insbesondere die Abschaffung der Subventionen) und die Öffnung der Agrarmärkte der Industrieländer und sind auch bereit selbst weitere Zollreduktionen in Kauf zu nehmen. Lediglich jene Produkte, welche für Ernährungssicherheit und ländliche Entwicklung wichtig sind, sollen von weiteren Liberalisierungsmaßnahmen ausgenommen werden. Dagegen fordern Bauerngewerkschaften im Süden wie im Norden zunehmend das Ende der Liberalisierungspolitik in der Landwirtschaft sowie die Erarbeitung von globalen Handelsregeln für Agrargüter, die eine auf ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten basierende lokale oder regionale Landwirtschaft ermöglichen.

Der zunehmende Unterschied zwischen dem, was Bauerngewerkschaften im Süden wie im Norden und dem, was ihre Regierungen fordern, bringt jene Widersprüche ans Licht, die in der Frage des Agrarhandels bisher ausgeblendet

waren. Vordergründig wird die als protektionistisch bezeichnete Politik der EU und USA, insbesondere deren Agrarsubventionen – im Falle der EU die hohen Importzölle – sowie die Forderungen nach mehr Marktöffnung in Richtung Entwicklungsländer als großer Widerspruch dargestellt. Diese Politik und die damit verbundenen Forderungen sind auch zweifelsohne widersprüchlich. Dieser Widerspruch blendet jedoch die AkteurInnen im Agrarhandel aus sowie die grundlegenden Veränderungen in der landwirtschaftlichen Produktion und im Lebensmittelsektor, die für ein Verständnis und eine sinnvolle Beantwortung der im Titel gestellten Fragestellung notwendig sind. Die Marktstrukturen haben sich in den letzten Jahrzehnten entlang der gesamten Lebensmittelkette massiv konzentriert. In fast allen Bereichen – angefangen von der Produktion von Samen, Dünger etc. bis hin zum Verkauf – kontrolliert eine Hand voll von Unternehmen den Großteil des Marktes. Dasselbe gilt für den Handel von agrarischen Rohstoffen (vgl. Vorley 2003). Die transnationalen Unternehmen in diesem Sektor haben u.a. ein Interesse an hohen Handelsvolumen und niedrigen Rohstoffpreisen. Viele dieser Unternehmen sind vertikal integriert, d.h. sie besitzen entlang der Lebensmittelproduktion verschiedene Unternehmen, die in unterschiedlichen Ländern operieren. Die Forderung der weltweiten Inkonkurrenzsetzung von landwirtschaftlichen ProduzentInnen durch den Abbau jeglicher Schutzmaßnahmen (v.a. Zölle) ist daher v.a. im Interesse dieser Unternehmen und einem industrialisierten landwirtschaftlichen Produktionssystem. Agrarische Rohstoffe sollen dort erzeugt werden, wo die Kosten am niedrigsten sind und dann für ihre Weiternutzung oder -verarbeitung in ein jeweils anderes Land gebracht werden.

Die Liberalisierung des Agrarhandels und die damit verbundenen Fragestellungen nach einer Reduktion von unfairer Protektionismus oder einem Schritt in Richtung Nahrungsmittelsouveränität sind vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen zu beantworten.

2. Zum Inhalt der gegenwärtigen Agrarverhandlungen in der WTO

Das WTO-Landwirtschaftsabkommen besteht aus drei wesentlichen Eckpfeilern – interne Förderzahlungen, Exportwettbewerb (Exportsubventionen und -kredite sowie Nahrungsmittelhilfe) und Marktzugang. Bei seiner erstmaligen Verhandlung im Rahmen der Uruguay-Runde standen vor allem die Subventionspraktiken der Industrieländer – insbesondere der EU und der USA – im Zentrum der Kritik, da sie als wesentliche Ursache für die bestehenden Handelsverzerrungen im Agrarbereich gesehen wurden und werden. Beim Abschluss des Agrarabkommens (1994) haben sich die Industrieländer verpflicht-

tet, zum einen ihre internen Subventionszahlungen auf ein bestimmtes Niveau einzufrieren und die Exportförderungen zu reduzieren. Die internen Förderzahlungen wurden entsprechend des Ausmaßes ihrer handelsverzerrenden Wirkung in unterschiedliche Kategorien eingeteilt, die heute als gelbe, blaue und grüne Boxen bekannt sind. Kaum bis gar nicht handelsverzerrende Subventionszahlungen sollen weiterhin unbeschränkt erlaubt sein (grüne Box), während langfristig alle handelsverzerrenden Subventionszahlungen abgeschafft werden sollen (gelbe & blaue Box). Für den Bereich Marktzugang wurden alle bestehenden nicht-tarifären Handelshemmnisse in Zölle umgerechnet sowie die Agrarzölle für jedes WTO-Mitgliedsland auf einem bestimmten maximalen Zollniveau festgeschrieben. Damit sollte das bestehende Zollsystem einheitlicher und transparenter gemacht werden sowie der Marktzugang durch Zollreduktionen verbessert werden. Für Entwicklungsländer wurden niedrigere Reduktionsniveaus sowie längere Fristen bei der Umsetzung der Liberalisierung vereinbart, um somit der Unterschiedlichkeit der Handelspartner Rechnung zu tragen.

Das Doha-Mandat für die gegenwärtigen Verhandlungen im Agrarbereich sieht weitere Reduktionen im Bereich der internen Subventionszahlungen und der Zölle vor sowie die vollständige Abschaffung der Exportsubventionen und -kredite. Im Bereich Marktzugang sollen vor allem die Entwicklungsländer einen verbesserten Zugang zu den Märkten der Industrieländer erhalten. Das Vorhaben, bereits Monate vor der Ministerkonferenz in Cancún im September 2003, erste konkrete Vorgaben für alle drei Bereiche ausverhandelt zu haben, konnte nicht realisiert werden. Der kurz vor dem Treffen in Cancún vorgelegte Text für die Reformierung des Agrarabkommens (sog. Derbez-Text) trug die Handschrift der EU und der USA. Der Vorschlag bediente im Wesentlichen nur deren offensive (Marktzugang zu Entwicklungsländern) und defensive Interessen (möglichst Beibehaltung des bestehenden Subventionssystems). Als Reaktion auf diesen Text wurde auf Initiative von Brasilien, Indien und China die so genannte Gruppe der 20 (G20) gegründet. Die G20 ist ein Zusammenschluss von mehreren großen und einigen kleinen Entwicklungsländern mit recht unterschiedlichen Interessen im Agrarhandel. So hat Brasilien im Agrarhandel offensive Interessen, da es für die brasilianische Agrarindustrie den Zugang zu neuen Märkten im Norden wie im Süden verhandeln möchte. Indien hingegen mit rund 600 Millionen Kleinbauern und -bäuerinnen hat vielmehr ein Interesse daran, dass allfällige weitere Zollreduktionen möglichst gering ausfallen. Zu massive Zollreduktionen würden zu einer Zunahme von billigen, meist gedumpten Agrarexporten führen und somit die Existenz der KleinproduzentInnen gefährden. Für diese Menschen gibt es jedoch im Großen und Ganzen keine Arbeitsplatzalternative. Eine weitere Öffnung der eigenen Agrar-

märkte bedeutet für Entwicklungsländer wie Indien – und noch viel mehr für LDCs – eine Verschärfung des sozialen Problems, d.h. Landflucht, Wachstum der Slums in den Städten, Armut und Migration. Was Entwicklungsländer mit so unterschiedlichen Interessen in dieser Gruppe vereint, sind ihre Forderungen nach dem Ende der Exportsubventionen und einem Abbau der internen Subventionszahlungen – und das Wissen darum, dass sie ihre Positionen und Interessen in einer Gruppe besser vertreten können als einzeln.

Nach dem Abbruch der Verhandlungen in Cancún wurde die aktuelle Verhandlungsrunde Ende Juli 2004 mit der Verabschiedung des so genannten Juli-Rahmenabkommens wieder auf Schiene gesetzt. Dies war möglich, weil die USA, die EU, Australien, Brasilien und Indien den Rahmen für die weiteren Agrargespräche ausverhandelt hatten. Im Wesentlichen wurden die Eckpfeiler für die weiteren Verhandlungen von einer kleinen Gruppe vorgegeben, und das obwohl fast alle WTO-Mitglieder ein explizites Interesse an den WTO-Landwirtschaftsverhandlungen haben. Dieser Umstand ist ein Ausdruck der politischen Kräfte- und Machtverhältnisse in der WTO. Mit der Etablierung dieser Gruppe auf Initiative der USA wurde damit der Versuch gestartet, die G20 ein Stück weit zu vereinnahmen – nachdem die Versuche, diese Gruppe auseinander zu dividieren, gescheitert waren. Brasilien und Indien sind jedoch zwei große Schwellenländer, die mit sehr erfahrenen VerhandlerInnen arbeiten. Die These der Vereinnahmung kann also nur ein Stück weit vertreten werden. Beide Länder, wie auch andere Mitglieder der G20, haben ein Interesse am Abschluss eines „Deals“, solange die Bilanz zwischen Verlusten und Gewinnen positiv ausfällt.

Mit Blick auf die nächste WTO-Ministerkonferenz in Hong Kong im Dezember 2005 haben sich die Agrarverhandlungen seit Anfang 2005 wiederum intensiviert. Die wesentlichen Handelspartner im Agrarhandel feilschen darüber, in welchem Ausmaß interne Subventionszahlungen und Zölle zu reduzieren sind, ob die gegenwärtige Klassifizierung der internen Förderzahlungen der Wirkung derselben in der Realität entspricht und bis wann die Exportsubventionen und -kredite abgeschafft werden müssen. Auf einem Nebenschauplatz gibt es Gespräche über die mögliche Ausnahme von einigen wichtigen Agrarrohstoffen von jeglicher Zollreduktion oder weiteren Zollreduktionen, sofern diese für die Ernährungssicherheit, das Einkommen von Armen oder die ländliche Entwicklung eines Landes wichtig sind. Ebenso sollen spezielle Schutzmaßnahmen vor unerwartet massiven Billigimporten für Entwicklungsländer verhandelt werden.

Mit diesen Verhandlungen wird somit die Liberalisierung des Agrarhandels und damit der Landwirtschaft insgesamt weiter vorangetrieben. Und dies,

obwohl der Handel mit agrarischen Gütern heute lediglich 10% (vgl. Clay 2004) der gesamten landwirtschaftlichen Produktion ausmacht. Die bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung des aktuellen Agrarabkommens werden weder evaluiert noch werden die theoretischen Grundlagen hinterfragt. Viele Institutionen, wie Weltbank, IMF oder OECD, sehen die Ursachen für die Erfolglosigkeit des bestehenden Abkommens in der zu geringen Marktöffnung sowie in den immer noch zu hohen Subventionszahlungen. Diese Institutionen und auch viele WTO-Mitglieder im Norden wie im Süden vertreten weiterhin die Ansicht, dass mehr Agrarexporte für Entwicklungsländer mehr Einkommen und somit Wohlstand bedeuten und dass im Sinne einer globalen Arbeitsteilung, die die komparativen Kostenvorteile nutzt, die landwirtschaftliche Produktion in diesen Ländern erfolgen soll.

3. Entwicklung durch die Liberalisierung des Agrarhandels?

„If prices for the ten most important (in terms of export values) agricultural commodities exported by developing countries had risen in line with inflation since 1980, these exporters would have received around US\$112 billion more in 2002 than they actually did. This is more than twice the total amount of aid distributed worldwide.” (FAO 2004: 23)

Diese Feststellung im kürzlich publizierten Bericht der FAO (2004) zur Entwicklung von agrarischen Rohstoffpreisen wirft die Frage auf, ob mehr Agrarexporte zu mehr Wohlstand und Entwicklung führen. Damit stellt sie auch die Frage in den Raum, ob die weitere Öffnung der Agrarmärkte, die im Zentrum der Agrarverhandlungen steht, Entwicklungsländern aus der Armutsfalle helfen kann. Diesem Bericht zufolge ist der Wert der exportierten Rohstoffe innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte massiv gefallen, während das Exportvolumen laufend zugenommen hat. In den WTO-Agrarverhandlungen werden die Probleme im Agrarhandel jedoch in erster Linie auf Subventionszahlungen und den ungleichen Marktzugang der jeweiligen Handelspartner reduziert. Verbesserter Marktzugang von Produkten aus Entwicklungsländern in Industrieländer (aber auch in andere Entwicklungsländer) und der Abbau der Förderzahlungen sollen Entwicklungschancen bringen. Mehr Exporte stehen für mehr Deviseneinnahmen und somit Entwicklung. Auf der Basis der Theorie der komparativen Kostenvorteile wird argumentiert, dass die Entwicklungsländer agrarische Rohstoffe billiger produzieren können. Ein liberalisierter Agrarmarkt (keine Zölle, keine Subventionen) würde also die Rahmenbedingungen herstellen, in dem via Wettbewerb diese komparativen Kostenvorteile zum Tragen kommen könnten. Laut diesem Ansatz wären viele

ProduzentInnen im Norden ohne Subventionszahlungen nicht wettbewerbsfähig und würden ihre landwirtschaftliche Produktion aufgeben. Der Ausfall dieser Produktion kann in der Folge von den Ländern im Süden ersetzt werden, noch dazu billiger. Die Preise für landwirtschaftliche Rohstoffe würden ebenfalls steigen, da die Produktion in Industrieländern in dieser Gleichung zurückgehen würde. In Summe würden also alle Beteiligten gewinnen. Entwicklungsländer hätten mehr Einnahmen aufgrund eines größeren Exportvolumens und auch höherer Preise. Industrieländer können sich auf Industriegüterproduktion und den Dienstleistungssektor konzentrieren, während in einer globalen Arbeitsteilung die Ernährung der Welt von Bauern und Bäuerinnen im Süden sichergestellt wird.

Theoretisch klingen dieser Ansatz und diese Analyse gut und nachvollziehbar. Sie bieten auch eine relativ einfache Lösung (Abbau der Subventionszahlungen, Abbau von Zöllen) und benennen klar die Verantwortlichen der derzeitigen Situation. Die Realität zeichnet jedoch ein gänzlich anderes Bild.

4. Mehr Exporte – relativ sinkende Deviseneinnahmen

Ein Blick auf empirische Daten zeigt Folgendes: Es gibt eine Vielzahl von Entwicklungsländern, die trotz massiver Zunahme ihrer agrarischen Exporte während der letzten Jahre ihren Wohlstand nicht steigern konnten. Im Gegenteil, zum Teil verdienen sie heute mit dem Export dieser Rohstoffe weniger als zuvor. Angesichts der immer noch vorhandenen Abhängigkeit von einigen wenigen Rohstoffen ist diese Entwicklung für die ProduzentInnen in den betreffenden Ländern fatal. Diese Situation hat mit dem massiven Verfall der Weltmarktpreise für agrarische Rohstoffe zu tun, der sich seit Jahrzehnten beobachten lässt. Die Weltmarktpreise für diese Rohstoffe sind heute so tief wie schon lange nicht mehr. Der Trend ist bei Kaffee, Tee, Kakao, Baumwolle und vielen anderen agrarischen Rohstoffen, die in Entwicklungsländern produziert werden, zu beobachten – aber auch bei vielen Getreidesorten (Weizen, Mais, Soja, Reis etc.) und anderen Agrargütern, die im Süden wie im Norden angebaut werden. Der Grund für diese Situation liegt in der strukturellen Überproduktion landwirtschaftlicher Güter und einer relativ preisunabhängigen Nachfrage.

Daryll Ray, Daniel De la Torre Ugarte und Kelly Tiller (2003) haben in ihrer Studie *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide* diese Zusammenhänge aufgezeigt. Ohne jegliche Regulierung der Angebotsmenge von agrarischen Rohstoffen kommt es – insbesondere in Ländern, in denen aufgrund der Technologisierung und Indus-

trialisierung der Landwirtschaft laufend Überschüsse produziert werden können – zu einem strukturellen Überangebot. Ein einzelner landwirtschaftlicher Produzent wird immer danach trachten, sein gesamtes Land zu bebauen. Ohne Regulierung (z.B. Produktionsquoten oder Landstilllegungsprogramme) bedeutet das, dass in der Tendenz die gesamte bebaubare Agrarfläche in Produktion steht. Sinkt z.B. der Preis für Weizen oder Milch aufgrund von struktureller Überproduktion und damit die daraus produzierten Produkte, steigt der Konsum kaum oder nicht an. Denn Menschen konsumieren tendenziell ein konstantes Maß an Kalorien. Sie verändern bei sinkenden Lebensmittelpreisen allenfalls die Zusammensetzung ihrer Nahrung, konsumieren jedoch volumenmäßig nicht mehr.

In ihrer Analyse der US-Landwirtschaftspolitik versuchen Ray, De la Torre Ugarte und Tiller diesen Zusammenhang empirisch zu belegen. Im Aggregat sind weder die Produktionsentscheidungen der landwirtschaftlichen ProduzentInnen noch die Entscheidungen der KonsumentInnen sehr preiselastisch. Ein „freier“ Markt in der Landwirtschaft bedeutet also permanente strukturelle Überproduktion, mit tiefen, nicht kostendeckenden und hoch volatilen Preisen für die ProduzentInnen. Aufgrund dieses Wissens war die US-Landwirtschaftspolitik auch durch entsprechende Schutzmechanismen gekennzeichnet. Flächenstilllegungsprogramme, Getreidereserven und Preisstützungen waren zentrale Instrumente, um die Produktionsmenge zu begrenzen und kostendeckende Preise für landwirtschaftliche ProduzentInnen sicherzustellen. Auch die EU verfügt über derartige Instrumente in ihrer Landwirtschaftspolitik.

Mit der so genannten *Freedom to Farm Bill* wurden 1996 diese angebotsregulierenden Maßnahmen abgeschafft. In der Folge kam es zu einem massiven Anstieg der Getreideproduktion in den USA und in der Konsequenz zum Verfall des US-amerikanischen und zugleich des Weltmarktpreises für diese Getreidesorten. Der Preisverfall für die acht wichtigsten Getreidesorten seit 1996 beträgt rund 40% (vgl. Ray/De la Torre Ugarte/Tiller 2003). Der massive Anstieg der US-amerikanischen Subventionszahlungen erfolgte rund zwei Jahre nach dieser Agrarreform. Ein beträchtlicher Teil dieser Zahlungen besteht aus Ausgleichszahlungen zwischen tiefen Weltmarktpreisen und den tatsächlichen Produktionskosten. Entwicklungsländer können ihren ProduzentInnen, insbesondere den Kleinbauern und -bäuerinnen, keine derartigen Ausgleichszahlungen geben.

Die gleiche Situation von verfallenden Weltmarktpreisen lässt sich auch für so genannte tropische Agrarrohstoffe wie Kaffee, Zucker oder Kakao feststellen. Auch hier gab es bis in die 1980er Jahre angebotsregulierende Maßnahmen, die den Exportländern und ihren ProduzentInnen einen kostendecken-

den Preis sicherten. Die internationalen Rohstoffabkommen für Kaffee und Kakao, die die Exportmengen der jeweiligen Länder regulierten, wurden in den 1980er Jahren abgeschafft (vgl. Koning/Calo/Jongeneel 2004). Der massive Preisverfall für diese Rohstoffe stellte sich relativ rasch ein. Zum einen deshalb, weil aufgrund des damals noch relativ hohen Preises die Kaffeeproduktion in den betreffenden Ländern ohne jegliche Mengenbeschränkungen enorm anstieg, zum anderen weil Vietnam – u.a. mit massiver Unterstützung der Weltbank – in die Kaffeeproduktion einstieg. KaffeebäuerInnen verdienen heute für ein Kilo Rohkaffee weniger als die Hälfte des noch Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre erzielbaren Preises.

Zentral im Hinblick auf die Analyse dieser Situation ist, dass der Preisverfall bei allen agrarischen Rohstoffen – unabhängig davon, ob die jeweiligen ProduzentInnen dafür Subventionszahlungen erhalten oder nicht – festzustellen ist. Es sind vielmehr angebotsbeschränkende Maßnahmen – sei es auf nationaler oder internationaler Ebene –, die im Rahmen der „Liberalisierung der Landwirtschaft“ in den letzten Jahrzehnten abgeschafft wurden.

Für die meisten Entwicklungsländer und insbesondere ihre ProduzentInnen ist daher die Frage eines höheren Weltmarktpreises heute weitaus zentraler, als jene nach mehr Exportmärkten. Denn im Süden lebt immer noch ein Großteil der Menschen von der Landwirtschaft. Sinkende oder tiefe Weltmarktpreise bedeuten sinkendes Einkommen und steigende Armut – für die einzelnen ProduzentInnen ebenso wie für die Länder selbst. Geringe Weltmarktpreise bedeuten weniger Deviseneinnahmen und somit weniger Devisen zur Begleichung der Auslandsschulden. Die Forderung nach weiteren Zollreduktionen insbesondere in Industrieländern, die im Rahmen der aktuellen Agrarverhandlungen laut wird, wäre zwar ein Schritt in Richtung „weniger unfairer Protektionismus“. Sie wird aber im Wesentlichen wirkungslos für den Entwicklungs- und Armutsreduktionsanspruch bleiben und lediglich bestehende Trends von Überproduktion und sinkenden Rohstoffpreisen weiter vorantreiben.

5. Subventionszahlungen als Ursache der Handelsverzerrungen im Agrarsektor?

Vor dem Hintergrund dieser Situation gilt es einen näheren Blick auf die Rolle der Subventionszahlungen zu werfen. Bereits bei der ersten Verhandlung des WTO-Agrarabkommens und auch im Rahmen der laufenden Verhandlungen zur Reform dieses Abkommens stehen die Subventionszahlungen (Exportförderungen wie auch interne Förderzahlungen) – neben dem Zollabbau – im Zentrum der Debatte. Diese Zahlungen werden in der Mainstreamde-

batte als Ausdruck eines unfairen Protektionismus dargestellt. Exportsubventionen und andere Formen der Exportförderung sind Instrumente mittels derer insbesondere die EU und die USA bisher ihre Überschussproduktion vorwiegend in Entwicklungsländer unterhalb der tatsächlichen Produktionskosten verkauft haben. Die Folge dieser unfairen Importkonkurrenz ist die sukzessive Zerstörung der lokalen Landwirtschaft. Die Frage der Exportförderungen ist im Rahmen der laufenden Verhandlungen im Hinblick auf die Zielsetzung und die bisherigen Verhandlungsfortschritte am klarsten. Die EU wird ihre Exportsubventionen abschaffen, ebenso wird die USA ihre Exportkredite verändern müssen. Die Ausgestaltung dieser Zusagen – u.a. bis wann z.B. die EU ihre Exportsubventionen abschafft – ist noch Gegenstand der laufenden Gespräche. Von diesen Veränderungen werden vor allem die großen Agrarexporte im Süden – allen voran Brasilien – aber auch Australien und Neuseeland profitieren. Sie haben die notwendigen Produktionskapazitäten und Infrastruktur, um jene Märkte zu bedienen, die heute von gedumpten EU- oder US-Produkten überschwemmt werden. Während die Abschaffung dieser Exportförderungen zweifelsohne ein Schritt in die richtige Richtung ist, bleibt jedoch die Frage offen, ob die Ablöse der EU- und US-Exporte durch jene von großen Agrarexporteurern im Süden einen Beitrag in Richtung Ernährungssouveränität leistet. Insbesondere jene Entwicklungsländer, deren eigene landwirtschaftliche Produktion durch unfaire Importkonkurrenz seit Jahren geschwächt bzw. zerstört wurde, werden durch den Ersatz von Dumpingprodukten durch Billigimporte aus anderen Entwicklungsländern weiterhin kaum Rahmenbedingungen haben, um ländliche Entwicklung, Ernährungssicherheit und Lebensunterhalt (und somit auch Beschäftigung) für ihre Bevölkerung sicherzustellen. So konkurrenziert bereits heute thailändischer Reis in Afrika mit lokal angebautem oder in Zukunft brasilianischer Zucker mit jenem, den senegalesische Bauern und Bäuerinnen durchaus auch selbst produzieren können.

Die im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungen vorgeschlagene Ausnahme von so genannten „speziellen Produkten“ von weiterer Marktöffnung, die für die Nahrungsmittelsicherheit, den Lebensunterhalt und ländliche Entwicklung wichtig sind, sind zwar ein Schritt in die richtige Richtung. Sie bieten dennoch keine Basis für eine grundlegende und dauerhafte Lösung für einen weitaus umfassenderen Schutz der eigenen lokalen landwirtschaftlichen Produktion. Wie bereits weiter oben erwähnt, werden gegenwärtig immer noch 90% der landwirtschaftlichen Produktion lokal produziert UND konsumiert. Im Hinblick auf die Vorschläge zu „speziellen Produkten“ ist zum einen zu erwarten, dass die Zahl sowie Anwendungsmöglichkeit für diese Ausnahmen angesichts der bestehenden Kräfteverhältnisse eher gering ausfallen wird. Alle großen Agrarexporteur

im Norden wie im Süden stehen diesen Schutzmaßnahmen mehr oder weniger kritisch gegenüber. Zum anderen basiert dieses Konzept darauf, dass die Liberalisierung des Agrarmarktes grundsätzlich richtig ist und es lediglich für allfällige „Pannen“ entsprechende Ausnahmen braucht. Der Wert dieser Vorschläge liegt vor allem darin, die so genannten *Non-Trade Concerns* wie Nahrungsmittelsicherheit, Lebensunterhalt und ländliche Entwicklung in der Debatte zu verankern und zu thematisieren. Es zeigt, dass die Frage des Agrarhandels nicht losgelöst von diesen und anderen Fragen (z.B. die ökologische oder soziale Dimension betreffend) diskutiert und gelöst werden kann.

Exportförderungen werden jedoch nicht alleine als Ursache für Dumping und niedrige Weltmarktpreise benannt, sondern auch die internen Subventionszahlungen. Um „faire“ Rahmenbedingungen für alle WTO-Mitglieder zu schaffen und die Probleme der Überproduktion und der tiefen Weltmarktpreise zu lösen, ist daher der gänzliche Abbau dieser Subventionen das Ziel. Ray, De la Torre Ugarte und Tiller weisen jedoch in ihrer Studie (2003) darauf hin, dass für die Frage der Überproduktion und des Preises vor allem die in Produktion stehende Fläche relevant ist – und weniger das Ausmaß oder das Bestehen von Subventionszahlungen. Betrachtet man die Erfahrungen von Ländern, die vormals interne Subventionszahlungen zur Gänze abgeschafft haben, so zeigt sich, dass die landwirtschaftlich genutzte Fläche mehr oder weniger gleich groß geblieben ist. Kanada, Australien und Neuseeland haben viele ihrer internen Subventionszahlungen in den 1990er Jahren abgeschafft. Es kam kaum zur Brachlegung von landwirtschaftlich bebaubarem Land, sondern lediglich zu einer Veränderung dessen, was angebaut wurde und zu einer weiteren Konzentration der Produktionsstrukturen. Die Weizenproduktion in Kanada fiel zwischen 1991 und 2001 um rund 23%, die Produktion von Ölsamen (Canola und Soja) nahm um 143% zu. In Australien hat der Anbau von Getreidesorten mit der Abschaffung der Wollsubventionen zugenommen. Ein beträchtlicher Teil des Schafweidelandes wird heute für den Anbau von Getreide und Ölsamen (Canola, Soja, Baumwollsamens, Linola, Leinsamen, Erdnüssen und Sonneblumen) verwendet! (vgl. Ray/De la Torre Ugarte/Tiller 2003).

Wie die Beispiele Kanada, Australien und Neuseeland zeigen, ist bei einem vollständigen Abbau aller internen Subventionszahlungen in den USA und der EU mit ähnlichen Szenarien zu rechnen. Die in Produktion stehende landwirtschaftliche Fläche würde kaum verringert werden (wenn man von einigen wenigen schwerbebaubaren Alpen/Bergregionen in der EU absieht), es käme allenfalls zu einer leichten Veränderung der Zusammensetzung der angebauten Produkte. Die Aufrechterhaltung der Produktion ginge einher mit einer weiteren Konzentration und Industrialisierung der landwirtschaftlichen Produk-

tion, die für die Erzielung von Skalenerträgen notwendig sind. Ein massiver Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion und ein Anstieg der agrarischen Rohstoffpreise als Folge der Abschaffung der Subventionszahlungen ist somit in erster Linie Wunschenken und basiert nicht auf den vorhandenen empirischen Erfahrungen in Ländern mit ähnlichen Produktionsstrukturen.

Da letzten Endes viele der großen Agrarländer/-regionen ähnliche agrarische Rohstoffe herstellen (Weizen, Reis, Soja, Mais etc.), bleibt das strukturelle Problem der Überproduktion und zu niedriger Rohstoffpreise ohne jegliche Regulierung der Produktionsmenge und Anbauflächen weiterhin bestehen. Eine allfällige Veränderung der Zusammensetzung der landwirtschaftlichen Produktion in den jeweiligen Ländern wird allenfalls kurzfristig zu höheren Preisen und Einkommen führen.

Das Verständnis dieses Zusammenhangs ist zentral, um die in der WTO vorgeschlagenen Reformen entsprechend bewerten zu können. Letztlich bedeutet dies, dass die von Weltbank und Co. propagierten Einkommens- und Wohlstandsgewinne für Entwicklungsländer durch den Abbau dieser Subventionszahlungen und Zölle in Industrieländern nicht oder nur sehr eingeschränkt eintreten werden. Weder werden die Rohstoffpreise drastisch steigen, noch werden die Entwicklungsländer ihre Exporte in die Industrieländer für all jene Produkte, die dort angebaut werden können, massiv erhöhen.

Die allfälligen Zugeständnisse, die Entwicklungsländer und Agrarexporture jenen Industrieländern – insbesondere den USA und der EU – im Bereich der internen Subventionszahlungen abringen können, mögen zwar ein Beitrag zu einem Stück weniger unfairen Protektionismus sein. Die strukturellen Ursachen der bestehenden Probleme im Agrarhandel werden dabei jedoch nicht beseitigt. Mit der weiteren Öffnung der eigenen Agrarmärkte durch den weiteren Zollabbau entfernen sich insbesondere Entwicklungsländer einen Schritt mehr von ihrer Nahrungsmittelsouveränität. Im Kontext eines Agrarhandels, der durch zunehmend geringere Zollbarrieren gekennzeichnet ist, sind interne direkte Förderzahlungen nichts anderes als eine andere Schutzform für landwirtschaftliche ProduzentInnen. Die Umstellung auf direkte Förderzahlungen erlaubt es den USA und der EU, die innerhalb ihres Landes/ihrer Region bezahlten Rohstoffpreise an den Weltmarktpreis anzunähern, ohne dabei die eigene landwirtschaftliche Produktion und damit gewissermaßen ihre Nahrungsmittelsouveränität zu zerstören. Die heute intern sinkenden Rohstoffpreise in der EU oder den USA sind dabei in erster Linie im Interesse der weiterverarbeitenden Lebensmittelindustrie.

Die bisherigen Vorschläge zum Abbau der internen Subventionszahlungen im Rahmen der laufenden Verhandlungen deuten darauf hin, dass die vor-

geschlagenen Reduktionen eher kosmetisch denn real sein werden. So hat die EU klar gemacht, dass ihre Agrarreform mit der Entkoppelung der internen Subventionszahlungen einen wichtigen Beitrag zum Abbau der Handelsverzerrungen leisten wird. Nach den oben beschriebenen Einschätzungen soll diese Reform die Überschussproduktion in der EU verringern – und somit auch deren Exporte. Die Reform erlaubt der EU auch einen Großteil ihrer internen Förderzahlungen in der „Grünen Box“ zu klassifizieren. Die ist die Kategorie für wenig/nicht handelsverzerrende Subventionszahlungen. Die USA hingegen versucht ihre gegenzyklischen Ausgleichszahlungen, die sie bei zu niedrigen Weltmarktpreisen an ihre ProduzentInnen zahlen, durch die Neudefinition der „Blauen Box“ (handelsverzerrende Zahlungen, die bisher jedoch an die Beschränkung der Produktion gebunden waren) innerhalb des WTO-Abkommens zu „legalisieren“.

Von der aktuellen Verhandlungsrunde ist also kaum zu erwarten, dass im Bereich der internen Subventionszahlungen seitens der EU und den USA große Zugeständnisse gemacht werden. Vielmehr versuchen beide Handelsmächte ihre bestehenden Zahlungen weiterhin im Rahmen des WTO-Agrarabkommens legal abzusichern. Ein allfälliger Abbau von Importzöllen in Industrieländern kann mit diesem System ohne größere Probleme bewerkstelligt werden. Die großen VerliererInnen dieses weiteren „Liberalisierungsschrittes“ werden einmal mehr die KleinproduzentInnen im Süden und im Norden sein, die GewinnerInnen transnationale Konzerne entlang der Lebensmittelkette.

6. Wer profitiert von der Liberalisierung des Agrarhandels?

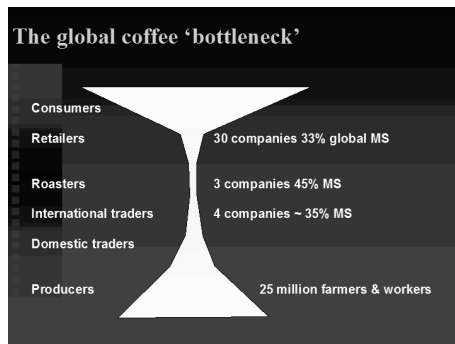
Diese Frage kann heute nicht mehr auf den Nord/Südaspekt reduziert werden. Wie bereits mehrmals schon angedeutet, bedarf es eines Blickes auf die bestehenden Marktstrukturen entlang der gesamten Lebensmittelkette, um diese Frage beantworten zu können. In den letzten Jahrzehnten hat sich eine enorm konzentrierte Marktstruktur in diesem Sektor entwickelt. AutorInnen, wie z.B. Philipp McMichael (2004) sprechen vom so genannten *Corporate food regime* – einem konzerngetriebenen und -kontrollierten Lebensmittelregime. Von der Produktion von Samen, Düngemitteln und Pestiziden, dem Handel und Transport von agrarischen Rohstoffen, deren Verarbeitung und dem Verkauf von Lebensmitteln – alle Bereiche werden heute jeweils von einer Hand voll von transnationalen Unternehmen kontrolliert. So kontrollieren z.B. drei Konzerne 45% der Kaffeeröstung weltweit, 30 Supermarktketten teilen sich ein Drittel der gesamten Lebensmittelverkäufe weltweit. 40% der Kakaoerverarbeitung wird von vier Unternehmen kontrolliert, drei derselben Unternehmen

kontrollieren auch den Hauptanteil der Sojaverarbeitung und -exporte in Lateinamerika, die zu großen Teilen für die Fleischproduktion in Europa verwendet werden (vgl. Vorley 2003). Syngenta, Unilever, Nestle, Danone, Cargill, Wal Mart und Carrefour sind nur einige der bekannten Konzernnamen. Diese Unternehmen sind transnationale Unternehmen und haben dementsprechend Niederlassungen in all jenen Ländern, die für sie von strategischer Bedeutung bzw. deren Märkte für sie interessant sind.

Diese Konzerne sind immer öfter vertikal integriert, d.h. sie haben Geschäftsfelder und Unternehmen entlang der Lebensmittelproduktion. Cargill, ein US-amerikanischer Konzern, hat Tochterunternehmen oder Beteiligungen im Bereich der Samenproduktion, der Erstverarbeitung von Mais und Soja, Transportunternehmen, Schweine- und Rindermastzucht sowie Fleischverpackungsanlagen. In Argentinien und Brasilien produziert Cargill die Futtermittel für ihre in den USA angesiedelte Fleischproduktion. Diese exportiert Cargill mittels eigener Transportunternehmen in die USA.

Für diese global operierenden Unternehmen sind Handelsbarrieren – sei es z.B. in Form von Zöllen oder Standards – Kosten. Ohne diese Barrieren könnten sie aufgrund von Kostenersparnissen höhere Gewinne erzielen. Der Abbau insbesondere von Zöllen und anderen nicht-tarifären Handelshemmnissen im Bereich der Agrarmärkte ist daher vor allem im Interesse dieser Konzerne. Die Unternehmen lobbyieren Regierungen in Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen, um die (Handels-)Regeln für die Agrar- und Lebensmittelproduktion in ihrem Sinne zu gestalten.

Wie die unten stehende Grafik zeigt, gleichen die gegenwärtigen Marktstrukturen einer Sanduhr: Viele Bauern/Bäuerinnen sehen sich machtvollen Konzernen gegenüber, die zunehmend den Preis und andere Bedingungen vorgeben. Neben der strukturell verankerten landwirtschaftlichen Überproduktion in Folge des Abbaus von mengenkontrollierenden Instrumenten ist heute die enorme Markt- und somit Machtkonzentration ein weiterer Faktor für extrem niedrige Rohstoffpreise. Aber auch KonsumentInnen sind dieser Marktmacht ausgeliefert. Supermärkte entscheiden heute letztlich über die Qualität des Angebotes und auch über den Preis, den KonsumentInnen zahlen. Zwischen den Rohstoffpreisen für LandwirtInnen und den Endverbraucherpreisen entsteht somit eine immer größere Kluft. Entlang der Lebensmittelkette kommt den Supermärkten in Industrieländern heute die größte Macht zu (vgl. Lang/Heasman 2004).



Grafik 1: Die Marktstruktur für Kaffee

Quelle: Vorley B. (2003); IIED/UK Food Group.

Transnationale Konzerne entlang der Lebensmittelkette und angelagerte Dienstleistungsunternehmen sind somit jene, die vom Agrarhandel heute in erster Linie profitieren. Die VerliererInnen sind die landwirtschaftlichen KleinproduzentInnen, die LohnarbeiterInnen, die KonsumentInnen und die Umwelt.

7. Die Liberalisierung der Landwirtschaft: Weder weniger Protektionismus noch ein Schritt hin zu mehr Ernährungssouveränität

Die im Rahmen der WTO diskutierte weitere Öffnung der Agrarmärkte (Abschaffung von protektionistischen Maßnahmen wie Subventionen und Zölle) bewirkt also in erster Linie die Herstellung eines globalen Marktes für Agrarprodukte, in dem alle Bauern und Bäuerinnen im Süden wie im Norden zueinander in Konkurrenz gesetzt werden. Philipp McMichael spricht von der Etablierung einer *World Agriculture* (vgl. McMichael 2004). Diese erfolgt nicht nur über den Abbau von Zöllen und Schutzmaßnahmen im Rahmen der WTO-Agrarverhandlungen, sondern auch über andere Maßnahmen, die dazu führen, dass ProduzentInnen die Kontrolle über die natürlichen Ressourcen (Samen, Land, Wasser etc.) verlieren. Somit wird die „Enteignung“ bzw. „Privatisierung“ der ProduzentInnen in der Landwirtschaft vorangetrieben. Biotechnologie und die damit verbundene massive Förderung und Nutzung des Konzepts des intellektuellen Eigentums oder auch die Liberalisierung und Privatisierung der Wasserversorgung sind derartige Maßnahmen.

Vor dem Hintergrund der vorhandenen Markt- und Machtstrukturen führt jede weitere Marktöffnung, wie derzeit vorgeschlagen, zu einer Aus-

weitung der Handlungs- und Profitmöglichkeiten der in diesem Feld tätigen transnationalen Konzerne. Diese sind heute in allen wichtigen WTO-Mitgliedsländern vertreten und lobbyieren dort für die weitere Liberalisierung des Agrarhandels. In der Agrarfrage und v.a. im Hinblick auf entwicklungspolitische Fragestellungen ist der zentrale Widerspruch heute nicht mehr jener zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, sondern jener zwischen einem konzerngesteuerten Nahrungsmittelregime und einer kleinräumigen, nachhaltigen, von den ProduzentInnen kontrollierten Landwirtschaft. Vor diesem Hintergrund gilt es zu begreifen, dass die Regierungen jener WTO-Mitgliedsländer, die sich heute im Rahmen der Agrarverhandlungen intensiv einbringen, in erster Linie die Interessen dieser transnationalen Konzerne vertreten. Letztere kontrollieren in zunehmendem Maße die landwirtschaftliche Produktion in all diesen Ländern. So genannte „nationale Kapitale“ bzw. Unternehmen verschwinden zunehmend und damit auch nationalstaatliche spezifische Interessen. Die Agrarexportinteressen und handelspolitischen Positionen Brasiliens oder Argentinien repräsentieren zunehmend die Interessen von Cargill und anderen transnationalen Agrokonzernen. Der Einkauf in oder der Aufkauf nationaler Agrarkonzerne lässt vormals nationale Agrarexportinteressen mit jenen von transnationalen Konzernen zunehmend verschmelzen. Die Interessen der brasilianischen oder argentinischen KleinproduzentInnen werden in den Agrarverhandlungen nicht oder nur marginal mitberücksichtigt. Denn für sie wäre die Aufrechterhaltung von Schutzinstrumenten wie Zöllen eine Notwendigkeit, um sie vor unfairer Importkonkurrenz zu schützen. Dasselbe gilt für die USA, die EU und andere Agrarexporteure, aber auch Entwicklungsländer, die bereits heute im Visier dieser Konzerne als zukünftige Produktionsstätten für billige Agrarrohstoffe sind.

Eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte, wie sie im Rahmen der WTO-Doha-Verhandlungen vorgeschlagen und vorangetrieben wird, wird die Industrialisierung der Landwirtschaft unter der Kontrolle einer Hand voll von transnationalen Konzernen verstärken. Die Abschaffung der Exportsubventionen und anderer Exportförderungen sowie allfällige Senkungen der Subventionszahlungen können zwar als eine Verringerung eines unfairen Protektionismus angesehen werden. Denn Entwicklungsländer haben in einem Agrarmarkt, in dem die Importzölle sukzessive abgebaut werden, keine alternativen Schutzmechanismen, um ihre landwirtschaftliche Produktion zu schützen. Der Abbau dieser Schutzinstrumente in Europa und den USA wird nicht mehr Schutz oder mehr Chancen für die KleinproduzentInnen in Entwicklungsländern bringen.

Somit sind die am Tisch liegenden Vorschläge jedenfalls kein Schritt in Richtung Nahrungsmittelsouveränität – sofern man dieses Konzept entsprechend seiner Urheber, der internationalen Bauernbewegung Via Campesina, begreift. Ihre Definition, basierend auf der Forderung nach der Realisierung des Rechtes auf Nahrung, ist eng verknüpft mit dem „Recht“ lokal Nahrungsmittel produzieren zu können. Nahrung wird dabei auch als etwas sich grundlegend von anderen Handelsprodukten Unterscheidendes definiert. Nahrung ist in erster Linie und vor allem ein „Lebensmittel“ – neben Wasser etwas, was Menschen zum Leben/Überleben benötigen – und erst in zweiter Linie ein Handelsgut.

Via Campesina definiert dieses Konzept weiter wie folgt:

„Um die Unabhängigkeit und Ernährungssouveränität aller Menschen dieser Welt zu garantieren, ist es wichtig, dass Nahrung durch ein diversifiziertes Produktionssystem hergestellt wird, dessen Kernakteure Bauern/Bäuerinnen sind. Ernährungssouveränität ist das Recht von Völkern ihre Agrar- und Lebensmittelpolitiken selbst zu bestimmen, lokale landwirtschaftliche Produktion zu schützen und zu regulieren um nachhaltige Entwicklungsziele zu erreichen, das Ausmaß des Selbstversorgungsgrades selbst zu bestimmen sowie sich vor unfairer Importkonkurrenz und Dumping schützen zu können. Ernährungssouveränität ist nicht gegen den Handel von Agrargütern, sondern für die Förderung von Handelspolitiken und -regeln, die das Menschenrecht auf sichere, gesunde und ökologisch produzierte Lebensmittel fördert“ (Via Campesina 2001 in McMichael 2004).

Dieses Konzept stellt lokale/nationale Agrarpolitiken, deren Ziel die Sicherstellung der Ernährung der jeweiligen Bevölkerung ist, in den Vordergrund. Im Hinblick auf Handelsregeln für den internationalen Agrarhandel würde das bedeuten, dass jedes Land die Möglichkeit haben muss, seine eigene landwirtschaftliche Produktion vor unfairer Importkonkurrenz schützen zu können bzw. die Importmengen kontrollieren zu können. Nicht der Abbau von Zöllen und quantitativen Importbeschränkungen stünden auf der Tagesordnung, sondern die Etablierung eines sinnvollen Schutzsystems, das Schutz ermöglicht, wo er nötig ist, und Handel dort, wo gewünscht, im Sinne der ProduzentInnen, KonsumentInnen und der Umwelt sinnvoll reguliert.

Die WTO-Agrarverhandlungen zielen hier jedoch genau in eine andere Richtung: Bestehende Schutzinstrumente – allen voran Zölle und andere Importbeschränkungen – sollen abgeschafft werden, ebenso wie letztlich alle internen Subventionszahlungen. So gesehen steht das Konzept und Ziel der Ernährungssouveränität im Widerspruch zum Konzept der Liberalisierung des Agrarhandels.

Literatur

- Agribusiness Accountability Initiative. <http://www.agribusinessaccountability.org/>, 23.9.2005.
- Clay, Jayson (2004): *World Agriculture and the Environment. A Commodity-by-Commodity Guide to Impacts and Practices*. Washington D.C.: Island Press.
- FAO (2004): *The State of Agricultural Commodity Markets (SOCO)*. Rome: FAO.
- Gouin, Daniel-Mercier (2004): *Supply Management in the Dairy Sector, Still an Appropriate Regulation Method?* <http://www.go5qubec.ca/en/documents.php>, 23.9.2005.
- Koning, Niek/Calo, Muriel/Jongeneel, Roel (2004): *Fair Trade in tropical crops is possible. International commodity agreements revisited*. South Center. Wageningen. <http://www.north-south.nl/index.php/item/666>, 23.9.2005.
- Lang, Tim/Heasmann, Michael (2004): *Food Wars. The Global Battle for Mouths, Minds and Markets*. London: Earthscan.
- Lawrence, Felicitas (2003): *Not on the label. What really gets into the Food on your plate*. London: Penguin Books Ltd.
- Lines, Tom (2004): *Commodities Trade, Poverty Alleviation and Sustainable Development. The Re-emerging Debate. Paper Sponsored by the Common Funds for Commodities for UNCTAD XI*. Sao Paolo.
- McMichael, Philipp (2004): *Global development and the corporate food regime. Paper prepared for Symposium on New Directions in the Sociology of global Development*. July 2004. Trondheim.
- Murphy, Sophia (2003): *The Uruguay Round Agreement on Agriculture and its renegotiation. Occasional Papers – Dialogue on Globalisation*. Geneva: Friedrich Ebert Stiftung.
- Murphy, Sophia (2004): *UNCTAD XI: Challenging the Commodity Crisis*. Minneapolis: IATP.
- Ray, Daryll E./De la Torre Ugarte, Daniel/Tiller, Kelly J. (2003): *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to secure Farmers Livelihoods Worldwide*. Tennessee: University of Tennessee.
- Vorley, Bill (2003): *Food, Inc. Corporate concentration from farmer to consumer*. UK Food Group. London.

Abstracts

Seit Ende 2001 versuchen die WTO Mitglieder das bestehende WTO Abkommen neu zu verhandeln. Dieses Abkommen wurde im Rahmen der Uruguay Runde erarbeitet und hatte zum Ziel, bestehende Verzerrungen im Handel mit Agrargütern, wie z.B. den Verkauf von Produkten unterhalb ihrer Produktionskosten (bekannt als Dumping), zu verringern bzw. zu beseitigen. Die Abschaffung von Exportsubventionen, die Reduktion interner Subventi-

onzahlungen insbesondere der EU und der USA sowie die Verringerung von Importzöllen standen damals und stehen heute im Zentrum der Verhandlungen. Der Beitrag zeigt auf, dass die laufenden Verhandlungen zwar in einer Verringerung des unfairen Protektionismus enden mögen, dass die angestrebten Ziele aber keinen Beitrag in Richtung Ernährungssouveränität leisten werden. Die Gewinner der Liberalisierung des Agrarhandels, wie sie in der WTO vorangetrieben wird, sind vorwiegend transnational agierende Agrar- und Lebensmittelkonzerne.

Since the end of 2001 WTO-members try to renegotiate the present WTO Agreement on Agriculture. This agreement was worked out during the Uruguay Round and aimed at reducing or eliminating the existing distortions of trade in agricultural commodities, such as the sale of products below their production costs (known as dumping). The elimination of export subsidies, the reduction of internal subsidies, particularly with regard to the EU and the USA as well as the reduction of import tariffs are to date the main points of discussion.

The article shows that the negotiations may lead to reducing unfair protectionism. However, they will not contribute to establishing real food sovereignty. The winners of liberalising trade in agricultural commodities are above all transnational food and agricultural companies.

Alexandra Strickner
Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)
Geneva Office
15, rue des Savoises
1205 Geneva
Switzerland
astrickner@iatp.org
www.iatp.org
www.tradeobservatory.org

PETER DRAHOS

An Alternative Framework for the Global Regulation of Intellectual Property Rights*

1. Introduction

Within the institutional tradition of economics property rights have a clear and fundamental role to play in economic growth. Coase (1960: 44) pointed out that rights could be thought of as factors of production. Since rights are the product of institutional arrangements, it follows that institutions are part of the factor endowment or comparative advantage of a society. This line of thinking has been explored with respect to property rights in the work of subsequent institutionalists. Central to their explanation for why European economies went from being developing to developed economies is the proposition that these economies created well-defined property rights that stimulated individuals into productive activity by raising the level of private return to meet the social return (North/Thomas 1973). Demsetz (1967) in one of the first attempts to provide an economic theory of property rights also links changes in property rights to greater efficiency. As the benefits of internalizing externalities outweigh the costs so property rights change to internalize those externalities.

One important implication of these institutional approaches to property-based growth is that the freedom of design matters to a social group. This means that the group must have some processes for arriving at specifications of rules over resources that, based on the information available to the group, will raise the welfare of the group. Freedom of design does not exist where outsiders dictate a set of property arrangements for a group. It is freedom of design, in the sense of non-interference from outsiders, that enabled England and the Netherlands to arrive at institutions of property in the eighteenth century that led to their superior economic performance over rival European powers of the time (North/Thomas 1973). Freedom to choose is not the only way that a group might arrive at a set of property rights. Institutions may also change for better (or worse) because of accident or evolution (Goodin 1996: 24). Nevertheless intentional design has been strongly

present in the history of property rights in all countries. Land law, for example, has been a perennial topic of reform, as well as revolutionary change.

Starting from the proposition that freedom of design is important to the design of property rights this paper briefly examines the extent to which the current international regime of intellectual property rights allows states freedom of design. It shows that the globalization of intellectual property has set significant limits on the capacity of states to move to lower standards of protection than currently exist. This restriction most directly affects developing countries, many of which do not have direct economic incentives to move to higher standards of protection. In the second section, the paper asks whether there are ways that developing states might try and recapture some of the design freedom that they have lost under the present regime. Following a general argument advanced by Braithwaite and Drahos (2000) that framework treaties are important to weaker actors in the global regulatory system, the paper looks at ways in which a framework treaty might be used to enhance the design freedom of states over property. The paper suggests a structure that a possible framework treaty could follow and that would enable developing states to evolve a more evidence-based approach to the design of intellectual property rights. The assumption is that such an enhancement will offer developing countries greater potential for economic growth. The historical evidence on property rights and economic growth suggests that this is a correct assumption.

Before moving to the substantive arguments of the paper we need to say a few brief words about the rights and subject matters that are encompassed by the term intellectual property rights. In law intellectual property rights are generally described as rights that relate to intangibles such as information, knowledge, images or signs (hence they are sometimes referred to as incorporeal property rights). The rights granted to owners are complex and qualified in many ways, but at base there is a core negative right to exclude others from the imitative production of the intangible. The term intellectual property rights has become a generic label for systems of rights that are in fact very different from each others in terms of subject matter, duration of protection and strength of protection. Patents, trade secrets, industrial design, copyrights, trademarks and indications of origin are all examples of older systems of protection. New forms of intellectual property protection for commercially valuable intangibles keep on emerging at national and international levels. Examples of this include plant variety protection, database protection, semiconductor chip protection, protection for data submitted by pharmaceutical companies to drug registration authorities and protection for traditional knowledge. A detailed analysis of today's many international and national systems of intellectual property protection would reveal that in-

Intellectual property rights are a pervasive feature of market economies. They affect the production, distribution and utilization of many different kinds of valuable intangibles. Whether one is looking at the high technology sector or the agricultural sector intellectual property rights are omnipresent (in the agricultural sector patents, trade secrets and plant variety rights affect the ownership of seeds).

2. From the past to the present: the current intellectual property regime

Today's international regime for intellectual property has its origins in the nineteenth century when European states began to sign more and more bilateral treaties in the field of intellectual property. The bulk of these agreements related to copyright and trade marks (Ricketson 1987; Ladas 1975: 43, 54-5). Two multilateral pillars of the present regime were built towards the end of the nineteenth century: the Paris Convention for the Protection of Industrial Property (1883) and the Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works (1886). These two conventions also saw the creation of secretariats that were then merged to form the United International Bureaux for the Protection of Intellectual Property (Bogsch 1992: 7-8). The Bureaux was eventually superseded by a new organization called the World Intellectual Property Organization (WIPO) that was established in 1967.

The twentieth century saw more and more multilateral agreements developed to cover areas such as trade marks, performers' rights, plant varieties and semiconductor chips (Braithwaite/Drahos 2000: 60). The Paris and Berne Conventions underwent a number of revisions. Writing in 1992 the then Director General of WIPO observed that WIPO was responsible for some 24 multilateral treaties with another 5 being planned (Bogsch 1992: 23). Today the WIPO website lists 23 treaties that it administers. These treaties are not all of equal importance. In terms of treaties that set substantive standards the Paris and Berne Conventions are probably the most important with the two recent WIPO Internet treaties, the WIPO Copyright Treaty and the Performances and Phonograms Treaty becoming increasingly important. WIPO also administers a number of treaties that allow an applicant to make an international application that can then be processed in the jurisdictions of the contracting parties. The Patent Cooperation Treaty (PCT) has attracted 127 members and is much used by patent applicants. Essentially all it requires is for an applicant to tick the relevant country box on an application form to keep alive the possibility of pursuing a national patent in that country. WIPO is a profoundly important organizational axis around which much of the international intellec-

tual property regime revolves (Draho 2002: 776-778). WIPO administers far more intellectual property treaties than any other organization. Through the treaty services it provides, especially the PCT, it generates income and uses that income to promote intellectual property protection in many different ways, especially in developing countries. WIPO runs training programs in intellectual property and its enforcement, drafts and provides advice on legislation, assists in the establishment of intellectual property administration (for example, patent offices), and generally works on raising intellectual property consciousness (Bogsch 1992). Its treaty work is in many ways only the tip of a rather large iceberg. Through this proselytizing and promotion, which has gone on for decades, WIPO has been successful in integrating developing countries into the international intellectual property regime (Draho 2002). The WIPO-led regime is characterized by a careful consensual style of decision-making to ensure that treaties do get on the books, as well as a detailed and technical approach to standard-setting that is tilted in the direction of expanding the reach of intellectual property rights. It is very much an owners' regime rather than a users' or consumers' regime.

The one area in which WIPO was not especially successful was on issues of compliance and enforcement of its treaties. Many states took reservations on the enforcement provisions of the various treaties and in any case there was no culture of enforcement amongst the parties to these treaties (Braithwaite/Draho 2000: 61). The US in particular began to look for a much more robust approach to enforcement. It turned its attention to the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) that had evolved a rule-based, litigation-style enforcement mechanism that worked and in which the private sector could play an important behind-the-scenes role. Successful trade litigation depends on close public-private partnerships (Shaffer 2003). The US argued that the issue of intellectual property protection should become the subject of a multilateral trade negotiation within the GATT. Largely due to the efforts of the US and the US big business community, the Final Act of the Uruguay Round (1994) contained the Agreement on the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) (Draho with Braithwaite 2002; Sell 2003).

TRIPS is probably the most important intellectual property agreement of the twentieth century. It has also become the most controversial agreement in the World Trade Organization (WTO), one reason being that its patent provisions have been linked to increased healthcare costs, costs that few developing countries can afford (World Health Organization 1999: 83-86; Lanjouw 2002: 87). For present purposes it is important to see that TRIPS is part of an evolving structure that directly impacts on the design freedom of all countries

when it comes to intellectual property rights. All members of the WTO have to implement the obligations of TRIPS. The agreement allows for the possibility that a member may move to “more extensive protection” of intellectual property, but it expressly prohibits members from forms of protection that contravene TRIPS provisions (see Article 1.1). The object of protection, as the preamble of TRIPS makes clear, is intellectual property rights, these rights being described as “private rights”. This provision along with the most-favoured-nation (MFN) principle in Article 4 sets up a global regulatory ratchet for intellectual property rights (Drahos 2001). Essentially, states can only move to higher standards of protection for intellectual protection, where higher standards are being read as meaning a commitment to stronger private rights. Since the conclusion of TRIPS, the US has negotiated bilateral agreements, including free trade agreements that contain higher standards of intellectual property protection than are contained in TRIPS (Drahos 2004). Like TRIPS, these bilaterals allow the parties to move to higher standards of protection, but not lower ones. This ratcheting process is making use of the efficiency savings of the MFN principle. Each new bilateral agreement that sets higher standards of intellectual property is picked up by the MFN principle of TRIPS. The savings of MFN become significant as more states enter into agreements with the US. If, for example, 29 states each enter into a bilateral agreement with the US that contains the same provisions on intellectual property, the MFN principle spreads those standards amongst all the states. Without MFN, 435 agreements would be needed. Through a combination of TRIPS and bilaterals, US-defined standards of intellectual property protection are rapidly encircling the globe. The purpose of the graph below is to illustrate that developed and developing countries are converging on higher and higher standards of intellectual property protection. It also shows that for a period developing countries were choosing lower levels of protection of intellectual property rights.

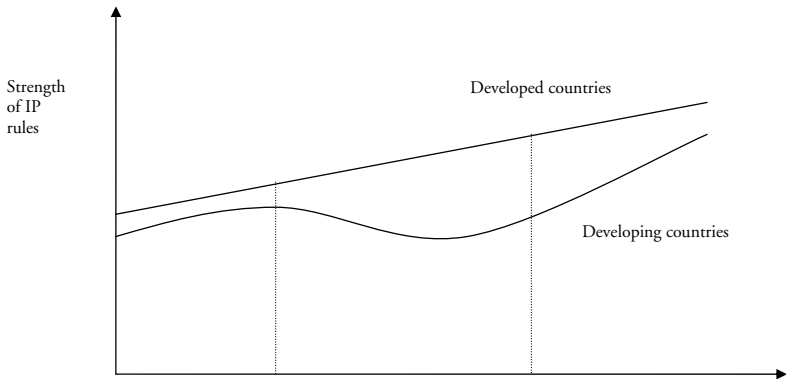


Figure 1: Developing Countries and International Intellectual Property Regime

Figure 1 encapsulates a complex history of intellectual property that cannot be dealt with here, but it is worth spending a little time understanding how that history relates to the argument that design freedom matters to intellectual property rights. Broadly speaking, intellectual property rights have spread from key western states with strong intellectual property exporting lobbies to developing countries. There are some exceptions to this. Prior to the beginning of liberalisation in Vietnam in 1986, its intellectual property laws were modelled on those of the former Soviet Union. In the area of patents, the Soviet Union devised its own approach based on the idea of inventors' certificates that essentially made inventions freely available for use while recognizing that the inventor was entitled to compensation (Van Caenegem 1993). The fact that the Soviet Union created an alternative model meant that Western patent law had little practical influence on the Soviet Union or on those countries that were part of the Soviet Union's area of influence.

In most cases the transplant of intellectual property laws to developing countries has been the outcome of processes of empire building and colonisation. It follows that design freedom for institutions, including property rights, lies in the hands of the colonizing power. For example, in parts of pre-independent Malaysia it was English copyright law that applied (Tee 1994). Patent law in the Philippines also reveals the forces of empire at work. While the Philippines remained a Spanish colony, it was Spanish patent law that applied. After December 1898 when the US took over the running of the Philippines, patent applications from the Philippines went to the US Patent and Trademark Of-

fice and were assessed under US law (Astudillo 1999). The direction of Korean patent law was affected by military conflict. In 1910 the Japanese replaced Korean patent law with their own. In 1946 Korea acquired another patent law as a consequence of US military administration. In the 1980s South Korea was amongst the first to have its intellectual property laws targeted by the US under US trade laws. India had a patent law before many European countries, having acquired one in 1856 while under British colonial rule.

Colonialism had a profound impact on the expansion of copyright (Rickerson 1987). Four major colonial powers ratified the Berne Convention in 1887, the year in which it came into force: France, Germany, Spain and the UK. Each of these colonial powers included their territories, colonies and protectorates in their accession to the Convention. The Berne system was run to suit the interests of copyright exporters. Each successive revision of the Berne system brought with it a higher set of copyright standards. By the time many countries shed their colonial status, they were confronted by a Berne system that was run by an Old World club of former or diminished colonial powers to suit their economic interests. Former colonial powers continued to watch over their former colonies. When eleven Sub-Saharan states joined Berne they were “so totally dependent economically and culturally upon France (and Belgium) and so inexperienced in copyright matters that their adherence was, in effect, politically dictated by the ‘mother country’ during the aftermath of reaching independence” (Lazar 1971: 14).

After World War II many developing countries that had been colonies became independent states. Figure 1 captures this decolonisation movement by choosing 1960 as a rough marker to indicate that by this time many developing countries had made the transition to sovereignty. During the 1960s and 70s developing countries flexed, as it were, their new muscles of sovereignty. Many developing countries nationalized their industries, embraced import substitution policies and at the international level pushed for a New International Economic Order. Some developing countries began to review the operation of the intellectual property systems that had been left to them by their colonisers. So, for example, after India’s independence two expert committees conducted a review of the Indian patent system. They concluded that the Indian system had failed “to stimulate inventions among Indians and to encourage the development and exploitation of new inventions” (Vedaraman 1972: 43). Interestingly, India did not choose to abandon patent law as a tool of regulatory policy, but instead to redesign it to suit her own national circumstances – a country with a low R&D base, with a large population of poor people and having some of the highest drug prices in the world. Passed in 1970, India’s new patent law follo-

wed the German system of allowing the patenting of methods or processes that led to drugs, but not allowing the patenting of the drugs themselves.

India was not the only country that began to reform its patent law. During the 1970s Brazil, Argentina, Mexico and the Andean Pact countries all passed laws that saw patent rights in the pharmaceutical area weakened. Developing country generic manufacturers also became a threat to the Western pharmaceutical cartels that had dominated the international pharmaceutical industry. Mexico's entry into the manufacture of steroids in the 1960s, for example, contributed to the end of the European cartel that had dominated production until then (Gereffi 1983). Developing countries, in adjusting their intellectual property laws to suit their national interests, were only doing what they had observed developed countries doing. So, for example, fearing the might of the German chemical industry the UK changed its patent law in 1919 to prevent the patentability of chemical compounds.

During the 1960s and 1970s developing countries began to ask questions about the international standards of intellectual property that had emerged in previous decades, particularly in relation to the two main conventions, the Paris Convention and the Berne Convention. The theme of these questions was always the same. Were the international standards tilted too far towards the appropriation of knowledge rather than its diffusion? Developing countries sought adjustments to both the international copyright regime and the international patent regime. In both cases they were unsuccessful. Their attempts to adjust copyright rules to meet their needs in mass education precipitated a crisis in international copyright in the 1960s (Story 2002). Similarly, the attempts to revise the Paris Convention broke down. Developing countries began to push a reform agenda that would enable them gain access to the technology of multinationals on favourable terms. The fiercest debates took place over the revision of compulsory licensing of patented technology (Mills 1985). The revision of the Paris Convention that had begun in 1980 was never completed (Sell 1998: 107).

The disappointments of the 1970s in intellectual property standard-setting led the US in the 1980s to adopt a strategy of forum-shifting (Braithwaite/Drahos 2000: chap. 24). This strategy produced TRIPS and ushered in the era of globalization for intellectual property rights (roughly captured in Figure 1 by 1995, the year in which TRIPS entered into force).

Summarizing this section of the paper we can say that the current regime for intellectual property rights is a highly globalised one, with developed and developing countries converging on higher standards of protection. The key organizational axes of this regime are WIPO and the WTO. The former pro-

motes multilateral treaties that are framed from an owner's perspective of intellectual property. The latter is a key player in a rapidly evolving trade-based paradigm of intellectual property that is integrating developing countries into the intellectual property regime and most importantly provides intellectual property exporting states with an enforcement mechanism. For the sake of completeness we should mention that other fora, in particular the Parties to the Convention on Biological Diversity, the Food and Agriculture Organization, the World Health Organization and the UN Human Rights System, also contribute to the international regime. These fora are most often used as sites of opposition (Helfer 2004) to the hard core of the regime that is controlled by WIPO and the WTO. Our analysis also shows that developing countries gained design sovereignty over intellectual property rights for a time, but that the globalization of the intellectual property regime is setting severe limits on that sovereignty. Developing countries have the freedom to adopt higher standards of protection, but not to move to lower standards. This raises two crucial questions. First, does it matter to developing countries that they are losing the freedom to move to lower standards of protection? If the answer is yes, what should they do about it? Proposing answers to these two questions occupies the next section of the paper.

3. An alternative framework for intellectual property rights

There is enough evidence to suggest that restricting the opportunity of developing countries to move to lower levels of protection will have a negative impact on their development, with that impact varying from country to country. The historical analysis of property rights by Douglass North and other neo-institutionalists suggests that property rights matter to long-run growth more than other variables. North's analysis of the differing performances of European countries is told against a background of emerging nations states that had full sovereignty over the definition of property rights. The implications of this sovereignty have not been fully explored. Regression analyses that aim to isolate the importance of property in economic growth face the difficulty that property is a complex system of rules in which not all the rules are of equal importance. Even if, as seems clear from regression analysis, there is a strong link between property and economic growth (Holcombe 2001: 629), it does not follow that all property rights have been equally important in that growth. The recent work by Chang (2002) on property rights in the context of development suggests that European states in the nineteenth century benefited from being able to choose lower levels of intellectual property protection, with even those

lower levels having little in the way of real enforcement mechanisms. Graham Dutfield's (2003) recent study of the history of the pharmaceutical industry also reveals the different ways in which European states were able to exploit freedom of design over their patent laws. The rise of a successful Indian generic industry was importantly assisted by the Indian government's planning of its patent law (Omer 2002). The success of East Asian economies in the 1970s and 1980s, the so-called tiger economies, did not depend on high standards of intellectual property protection. These economies only became fully integrated into the intellectual property paradigm once they had become economically successful and then through US unilateral trade action against them, rather than through voluntary acceptance of the regime (Drahos with Braithwaite 2002: chap. 6). More fundamentally, it is clear that imitative production and learning is important to developing countries. Multinationals operating in developing countries typically do so with higher levels of knowledge assets than domestic firms. There is scope for domestic firms to benefit from this positive externality (Görg/Strobl 2001). Whether domestic firms make productivity gains is profoundly affected by the property rules that govern imitative production. Imitative production and learning requires an appropriately designed set of intellectual property rights (for example, rules that permit some degree of reverse engineering).

Imitative production typically requires less capital, a factor that is important in developing countries. If, following Coase, we think of property rights as a factor of production it follows that those property rights should be designed in ways that match the comparative advantage that a country has in other factors of production. This suggests that there will be real long-run costs for developing countries if they continue to participate in a regime of intellectual property rights that continues to ratchet up standards of protection. Much the same conclusion follows from the theory of comparative capitalism (Hall/Soskice 2001). This theory suggests that countries must choose their system for regulating intellectual property with an eye to how it will fit other crucial legal and industry policy institutions from competition policy to labour market policy. Property and these other institutions form an organic whole. Whether or not particular property rights contribute to the well being of the whole is a matter of careful diagnosis. Crucially, just like a physician, countries must have the freedom to design the right treatment once the diagnosis has revealed the source of the problem. As Jeffrey Sachs (2005: 75) says development economics must strive to be more like clinical medicine in its approach to problems.

The answer to our first question of whether it matters to developing countries that the international regime is circumscribing the choices of developing countries is yes. It matters because there will be costs to developing countries

in having to implement property rights not of local design and that do not attend to the other institutional features that affect choices and trading in their economies. The cost of giving up design freedom over intellectual property will probably never be calculated, but we do know that there are costs for developing countries in adopting intellectual property rights (for example, Subramanian 1991; Gould/Gruben 1996; Commission on Intellectual Property Rights 2002; World Bank 2002: 137; Sundakov/McKinlay 2004).

Our second question is what should developing countries do if the current intellectual property regime imposes high costs on them? If, as many economists now think, it will be the growth and use of knowledge and ideas that will drive the economies of the twenty-first century then developing countries have to begin thinking about the institutions that will affect their chances of having flourishing knowledge economies. The remainder of this paper explores one possible response by developing countries based on the use of a framework agreement. This strategy is based on the premise that for the time being the US and the EU are united on the promotion of a protectionist intellectual property paradigm through the trade regime and that developing countries have comparatively little power to influence the direction in which this trade regime is pushing standards of intellectual property. Developing countries do have the option of articulating an alternative set of standards for the way in which knowledge assets are protected and diffused. Rather than attempting to ratchet existing standards down, the goal would be to start constructing an alternative regime that might provide markets in knowledge assets with an institutional infrastructure that was different to the existing one and that would facilitate different kinds of trading in those assets.

A framework treaty would be the first critical step because it would create the “contracting space” for the evolution of more specific and enforceable obligations. There are many examples of treaties that begin as “vague and platitudinous” and end up as highly specific and with an enforcement regime (Braithwaite/Drahos 2000: 620). The present WTO regime, which is often held up as having a rule-based enforcement mechanism, began life as an agreement guided by non-legal norms on enforcement. The Paris and Berne conventions each represent a 100 or so years of intensive state negotiations and in essence started life as little more than framework agreements. Many treaties in fact disappoint the aspirations of their original architects, but then over time as opportunities and state groupings change such treaties may evolve into something of genuine significance (Braithwaite/Drahos 2000: 619-20).

For developing countries the coming century of knowledge-based growth raises two basic development priorities. The first is that these countries must

give more urgent attention to encouraging investment in human capital. This essentially translates into investment in health and education. Without growth in human capital developing countries will be left to participate in simple commodities markets rather than the knowledge economy. The second basic priority is to think creatively about models of governance for the production of knowledge that maximize the participation of developing countries in the processes of innovation, that maximize the spill-over benefits of knowledge and that minimize the social cost of accumulating knowledge.

These two basic goals can be met by a framework treaty on access to knowledge (Drahos 2003). An initiative to produce a draft of a treaty on access to knowledge is currently being led by a coalition of civil society actors (the details of which are available at <http://www.cptech.org/a2k/>). This initiative flows out of a WIPO General Assembly decision to examine proposals for a development agenda that were put forward by Argentina and Brazil in 2004 (Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda for WIPO 2004). As the civil society coalition around the draft treaty builds more and more proposals will probably find their way into the draft. The treaty might end up taking the form of a comprehensive and detailed set of rules written from multiple perspectives such as, for example, human rights, rights of copyrights users, the open source movement in software and other standards, and the access-to-medicines lobby. Detailed rules make costs and benefit more transparent. Intellectual property rules typically create winners and losers and so veto coalitions are more or less certain to form. There is also the complication that as states become parties to an increasing number of treaties, especially preferential trade agreements that cover intellectual property, their capacity to entrench treaty-based exceptions to the higher standards in those treaties lessens. For these kinds of reasons a rule-based treaty on access to knowledge might not be the best way to go.

Another approach to the drafting of a framework treaty would be to distinguish clearly between the task of establishing general principles (the principles task) that would constitute the normative code for the evolution of the treaty and the task of detailed rule-setting that would be ongoing as technologies and markets changed (the rules task). The principles of any treaty on access to knowledge have to be grounded in a positive legal order that will give them legitimacy and authority. The most obvious choice here is the human rights framework because like the intellectual property regime it is globalised. The human rights framework is also the closest thing that the international community has to a common resource of values that might be used to guide issues of access to and property in knowledge. A key principle within a draft treaty would be the

subordinate and instrumental nature of intellectual property rights. The draft treaty would contain the principle that governments have a duty under human rights law to regulate property in ways that promote the primary rights and values of their citizens. This principle directly follows from key human rights treaties that deal with the general rights of property (Drahos 1999).

Having established that intellectual property rights are the regulatory servants of basic human rights the framework treaty would then identify those basic rights. Whilst there can be much discussion about which rights to identify, absolutely fundamental to increasing the skills and capacities of knowledge workers are social policies aimed at improving healthcare and education. Educational policies followed by healthcare policies were foundational to Japan's economic growth, as well as the success of East Asian economies (Sen 1999: 41). A treaty on access to knowledge would therefore place at the centre of its basic rights the right to health and the right to education. Naturally there are a range of other rights that might be considered for debate and inclusion. The right to food security, traditional community rights and perhaps most obviously the right to development are all plausible candidates. Settling on a list would be a matter for those players that supported a treaty in the first place. The crucial conceptual move though would be for the treaty to link the instrumental status of intellectual property to the promotion of these basic rights.

The first two steps that we have outlined as part of the principles task of the treaty are essentially declaratory moves – the declaration of the subordinate status of intellectual property and the declaration of basic rights in relation to which intellectual property was a regulatory instrument. In order for these declarations to have “bite” a treaty on access to knowledge would have to commit its members to some sort of national machinery of implementation. One way in which to do this would be to oblige the members of the treaty to follow a three-stage procedural test aimed at the implementation of its two declarations. The procedural test would be made up of prohibitions and presumptions that would be lexically ordered by a test.

In order to make our idea of a procedural test more concrete we can consider the following prohibitions and presumptions for inclusion in the test. A fundamental prohibition would be the following:

No rule of intellectual property regulation can contradict or undermine a basic human rights norm.

This prohibition necessarily follows from the declarations that we have discussed. Other prohibitions could be added, but these would be a matter of value consensus rather than necessary implication.

Prohibitions would be followed by a list of presumptions that would apply to all proposals for change of intellectual property regulation. Bearing in mind that the purpose of the treaty is to avoid the dangers of the current protectionist paradigm of intellectual property, the following presumptions constitute a defensible minimum –

Presumptions:

Presumption against the criminalisation of infringement of intellectual property.

Presumption against the creation of new areas of intellectual property.

Presumption against the extension of existing privileges of intellectual property rights holders.

Presumption against making it easier to prove intellectual property infringement or extending the scope of tests of infringement.

Presumption against extending the duration of intellectual property rights.

Presumption against being able to contract out of statutory provisions that lift restrictions that enable the use of intellectual property.

Having given content to both the category of prohibitions and presumptions it remains to bring our procedural test to life by stipulating a procedure for determining the way in which prohibitions and presumptions are to operate in relation to intellectual property regulation. Our procedure consists of following four steps.

1. Prohibitions are to be read absolutely.
2. Presumptions apply to all forms of intellectual property regulation, but they may be rebutted.
3. Presumptions may be rebutted if and only if an evidence-based analysis of real-world costs clearly demonstrates that such rebuttal will lead to gains in intellectual property regulation that promote the exercise of basic rights of citizens.
4. The burden of rebutting a presumption lies on those public and private actors that advocate changes in intellectual property regulation.

The prohibitions, the presumptions and the four-step test taken together form the procedural test that all parties to a treaty on access to knowledge would agree to implement in their national law reform processes. The test

would commit parties to the treaty to take a tough-minded, evidence-based approach to proposals for the extension of intellectual property regulation within a shared framework of human rights values and treaties.

The test, it must be emphasized, is not anti-growth or anti-intellectual property. Intellectual property rights are treated with circumspection because they function as a limit on competition and so are open to abuse. These abuses are part of the real world costs of intellectual property regulation and so have to be part of any evidence-based approach to intellectual property. At the same time, forms of intellectual property regulation that involve new rights or new ways of using rights are permitted as long as they contribute to the *exercise* of basic rights. The Free Software Foundation's General Public Licence is an example of a practice that satisfies the test because it promotes new ways of doing business and guarantees access to the algorithmic building blocks of computer software. The licence is a practical instrument that provides people with a direct means of exercising the abstract right of sharing in scientific advancement, a right recognized in The Universal Declaration of Human Rights. By adopting the test governments would be encouraging a policy process in which there would be a search for concrete links between innovation, social welfare, intellectual property and basic rights.

We can now turn to a brief elaboration of the rules task of a treaty on access to knowledge. Here it is important to bear in mind that national intellectual property laws are complex systems that in the case of developed countries are nested in a jurisprudence that for some laws goes back hundreds of years. There are many technical questions of intellectual property relating to matters of definition, scope and infringement that remain the province of national courts and legislatures and that would be difficult to make the subject of treaty rule-making. Moreover, for the reasons we saw at the beginning of this paper design freedom over the rules of intellectual property is economically desirable. This said, there may be cases where developing countries in particular will be interested in learning about rules of intellectual property that constitute best practice from the point of view of access to knowledge. This will be true in cases where there are shared technologies (the Internet being the most obvious example) or where developing countries stand to benefit if key technologies are developed in ways that facilitate sharing (for example, research tools in biotechnology). Developing countries and for that matter smaller developed countries also face an expertise problem. Intellectual property rules straddle complex legal, economic and technological domains. It is not especially easy to define computer software in ways that ensure that an exception to its patentability works in a robust fashion. Likewise devising open source licences for biotechnology requires a detailed understanding of the ways in which biotechnology differs from com-

puter software (Hope 2005). Generating solutions to these kinds of problems requires technical experts from different backgrounds to come together to develop integrated approaches. Assembling these networks would be difficult for many countries to do alone.

Enough has been said to identify the challenges that a treaty on access to knowledge must meet as part of its rules task. The way in which the treaty would meet these challenges would be to establish a process of nodal governance for the generation of rules and standards of best practice. An insight of the theory of nodal governance is that the tying together of different networks produces nodal concentrations in power and knowledge (Shearing/Wood 2003; Burris et al. 2005). This is a form of governance that weak as well as strong players can utilize in the world system (Braithwaite 2004). By linking different kinds of expert networks the treaty would create nodes of rule-setting expertise on those issues and problems that arise in context of access to knowledge and intellectual property rules. By concentrating nodally technical expertise at their disposal developing countries would increase the influence of that expertise (Braithwaite 2004). Organizationally this is not an especially radical proposal since much of the regulation that affects the daily lives of citizens is in the hands of thousands of technical standard-setting committees that work as part of international regimes as diverse as telecommunications, food regulation, aircraft safety and marine regulation (Braithwaite/Draho 2000: 503). What is distinctive about the current proposal is that very different nodes of technical expertise would be integrated into a governance structure that itself would be nested in a human rights framework by virtue of the treaty's two declarations and procedural test.

Clearly the organization of these expert nodes is something that would, as in any standards-setting process, evolve over time. But we can at least provide a sense of a possible organizational blueprint. The high level of rule complexity and the fact that intellectual property affects so many domains and industries means that multiple nodes would be required. Different substantive areas would have their own annex in the treaty. So, for example, there would be an Annex on technical standards and intellectual property, an Annex on open source innovation in software, an Annex on education, libraries and copyright, an Annex on open source innovation in the life sciences, an Annex on Intellectual Property and Health and so on. Inevitably there would be some overlap between the different annexes and so some procedure for achieving overall coherence would have to be found.

The responsibility for the development of the standards in each Annex would rest with a group of technical experts in the relevant field. Representa-

tion in these groups would not be state-based, but rather based on a commitment to a genuine evidence-based approach to development and intellectual property. Built into the selection process for these committees would be rigorous conflict-of-interest tests to ensure that companies with vested profit interests in stronger intellectual property standards did not gain membership. On this point it is worth noting that Article 5.3 of WHO Framework Convention on Tobacco Control obliges parties to protect their public health policies “from commercial and other vested interests of the tobacco industry”.

In order to illustrate how the committee structure of the treaty would work imagine, as is likely, that the treaty contains an Annex on Intellectual Property and Health. Looking after this Annex would be a committee comprised of public health experts, pharmaco-economic experts, economists with specialist knowledge of the pharmaceutical industry and trade and patent law experts. There might also be subcommittees working on regions or groups of developing countries, these sub-committees containing individual country experts. It would be the task of this committee to evaluate current standards of intellectual property protection and their impact on health and to formulate new standards taking into account the different needs of different developing countries.

Membership of these committees would be based on demonstrated technical expertise and the possession of information about the problems that the committee in question is addressing. Imposing this information criterion would be vital to the effective working of the committees under the treaty. For example, the doctors that work in a developing country for an organization like Médecins Sans Frontières will often have the best information about the public health problems in that country, including intellectual-property-related problems such as being able to import patented medicines for the purposes of treating HIV/AIDS patients. Other civil society organizations that have long experience with farmers in developing countries will have years of practical experience and information to bring to the table on issues relating to the effects of intellectual property rights on traditional patterns of saving and exchanging seeds. It is hard for international consultants that only visit a country for a few weeks and who are under various kinds of pressures and deadlines to match the knowledge of a civil society organization that has years of experience in a country. In short, the criterion of best information about the problem would mean that committees under the treaty would draw many of their experts from civil society. It is perhaps worth adding that the members on the committees doing their work under the treaty could expect to have their output closely scrutinized by the thousands of civil society organizations that now work on issues related to intellectual property. This would act as an incentive for those committees

to produce quality evidence-based standards and it would also make the regulatory capture of the committees by industry a much more difficult task. Civil society activists would act as watchdogs over the work of the committees. No individual who had the honour of working on such globally important committees would want to compromise his or her reputation for independence and evidence-based analysis by accepting pre-packaged analyses from industry. There is now considerable evidence that public interest groups can improve the quality of domestic regulation (Ayres/Braithwaite 1992). The same approach towards the constructive utilization of the regulatory influence of civil society groups needs to be structurally injected into global regulatory regimes.

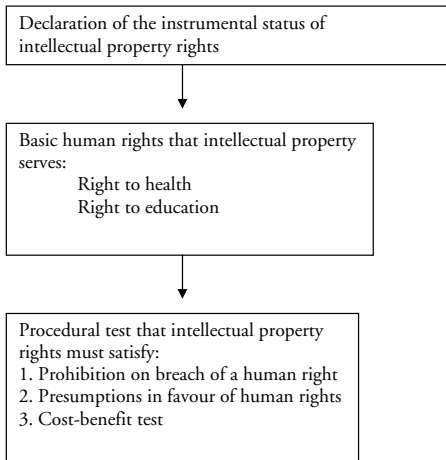
Each annex in the treaty would have a committee that tied together the relevant kinds of expertise for its subject matter. One important feature and advantage of constituting standard-setting committees in this way is that standard-setting in intellectual property would cease to be dominated by legal expertise. Lawyers are culturally predisposed to protect and expand property rights and yet lack the epistemological basis or methods to evaluate the consequences of this professional bias. Committees that functioned as interdisciplinary nodes of technical expertise would have a better chance of arriving at standards that were genuinely efficient for developing countries. Putting the point more abstractly, a treaty on access to knowledge offers developing countries the chance to establish a nodal governance that is epistemically open and relevant to their needs as opposed to the current form of governance that is epistemically closed and irrelevant or harmful to their needs.

The standards could, at least in the beginning, simply be issued in the form of recommended practices. The International Civil Aviation Organization, for example, issues some of its standards as recommended practices. This would leave states with the freedom to choose those standards that were consistent with their overall treaty obligations. For example, the Committee on Intellectual Property and Health might recommend that countries that were interested in developing a robust generic industry adopt an export under patent rule. Essentially this would allow a generic manufacturer to export a pharmaceutical product that was under patent in its jurisdiction to a market where the product was no longer on patent. Such a rule would help companies achieve economies of scale. However, some states such as Australia, Chile and Singapore have signed free trade agreements with the US that prohibit them from adopting this kind of rule. Clearly if the rule were a treaty standard in a treaty on access to knowledge those states would not be able to ratify the treaty without breaching their bilateral obligation to the US. The advantage of issuing the rule as a best practice standard is that it would still allow states that had assumed a contrary

obligation to join the treaty on access to knowledge and take advantage of it in other ways. The more general lesson that this example illustrates is that the present hard law regime of intellectual property could potentially defeat the future success of a treaty on access of knowledge. By designing standard-setting in a way that was authoritative by virtue of its expert origins and evidence-based nature, but that was issued in soft form states could adopt those standards that best suited them.

Structure of a Treaty on Access to Knowledge

Principles Task



The Rules Task (an example)

The Committee on Health and Intellectual Property

Annex on Health and Intellectual Property

Recommended Practices

Recommended Practices for Countries wishing to expand their generic pharmaceutical industry.

1. Countries with an established generic industry or wishing to establish one should adopt an export under patent rule. Where the country has a small domestic market this will help domestic generic manufacturers to achieve economies of scale.
2. In free trade negotiations with other countries concerning intellectual property a state with a viable generic industry should avoid giving up an export under patent rule.

A treaty on access to knowledge should not be seen as just having the negative task of limiting the spread of inappropriate intellectual property rules. It can also aid in the positive task of developing the institutional infrastructure that will be needed to support the knowledge markets of the twenty-first century. Models of innovation are increasingly recognizing its polycentric and collective nature. The role of end users in innovation has been recognized, as has the role of sharing. These models of innovation require bits of institutional infrastructure that make it easy for potential agents of innovation to enter the process of innovation. The rules of the game that facilitate this kind of innovation typically minimize the cost of entry into the system of innovation by offering free licences, placing the innovative information into the public domain and cultivating and socializing for norms of free exchange.

A treaty of the kind we have been discussing offers the possibility of constituting a genuinely multilateralised networked approach to standard-setting for innovation that is based on open access. A remarkable historical opportunity is presenting itself. If one looks at the technologies of the nineteenth and twentieth centuries such as telegraph, radio and telephone, standard-setting was dominated by US-government regulated private monopolies such as ATT and the public monopolies of the European post, telephone and telegraph system (Braithwaite/Drahos 2000: chap.14). Even Japan, the great development success story of the second half of the twentieth century, was able to make little impression on a standard-setting game played out by western commercial interests in fora like the International Telecommunication Union. Developing countries were simply not players in such international organizations. Open access innovation offers developing countries great advantages. Its norms favour sharing, access free of monetary restraints and broad participation (see, for example, Krogh/Hippel 2003; Benkler 2004). Standards emerge through dispersed networks linked by information technology rather than from organizations located in expensive cities to which mainly well-heeled governments and multinationals send representatives. In economic terms these values and norms lower costs for those wishing to enter the relevant innovative system. This clearly advantages developing countries that have low-cost highly trained knowledge workers.

Finally, it should be said that the success of a treaty on access to knowledge depends profoundly on the involvement of that segment of business entrepreneurship that sees in open access innovation the possibility of new business models and new markets. Much of that new entrepreneurship resides in the US. A treaty on access to knowledge should through its committees of technical experts draw on the insights and energy of that entrepreneurship and foster the

growth of networks that stretch across developed and developing countries. It is through such networked communities that the organic spread and growth of tomorrow's technologies has its best chance.

5. Conclusion

Design freedom over property rights matters. It matters to the kinds of exchanges that can take place and therefore to the structure of markets and long-run economic growth. Groups must have the capacity to change the rules of property in order to adapt the use of resources to new contexts. Historically today's developed states had considerable design freedom over intellectual property rules. Today's developing states had very little because they acquired those rules as part of empire and colonization processes. After achieving sovereignty developing states had to contend with, in the last quarter of the twentieth century, the intensification in the globalization of intellectual property rules via the WTO trade regime. This led to a further loss of their design freedom over intellectual property rules. In particular developing states do not have the freedom to maintain or shift to lower standards of intellectual property protection.

Radical reform of the current intellectual property regime is not for the time being feasible in geo-political terms. The US and the EU remain committed to the current regime. However, it may be possible to stem the expansion of this regime by stimulating the emergence of alternative models for the governance of knowledge, models that encourage the use of knowledge assets in open access systems of innovation.

An important architectural tool to this end would be the creation of a framework treaty on access to knowledge. The treaty would expressly establish the subordinate status of intellectual property norms by drawing on the existing human rights framework. In order to ensure that intellectual property regulation did serve basic rights, members of the treaty would agree to adopt a procedural test consisting of a prohibition on the contravention of basic norms and human rights regarding presumptions against intellectual property expansion that could be rebutted if the evidence showed that such expansion did bring clear benefits to citizens. The treaty would also create a new approach to standard setting. Subject-specific annexes would contain standards that would be issued by committees as recommended practices. This soft norm approach would give all parties to the treaty maximum flexibility. The authority of these norms would not be based on law; rather it would flow from the fact that the norms had been produced by networks of experts committed to evidence-based analysis, working independently of vested commercial interests.

To summarise the advantages of a treaty on access to knowledge are the following: It is a low-cost way of beginning the process of constructing an alternative to the present property-based forms of governance for knowledge. In the absence of an alternative the present form of governance will simply continue to strengthen. By linking intellectual property to the human rights framework the treaty would be able to draw on the resources of an established international juridical order to promote a development agenda. By creating nodal points of technical expertise to steer the process of standard-setting, the treaty would help developing countries overcome their capacity problems. Finally, the treaty could help developing countries to encourage more market actors to participate in open access innovation. This type of innovation has lower entry costs than a model of innovation that restricts the diffusion of knowledge assets through strong property rights. For developing countries a treaty on access to knowledge is perhaps the first step towards a more meaningful share of the emerging knowledge markets of the twenty-first century.

- * I would like to thank Dr. Raza Werner for suggesting that I explore this topic in detail, the three anonymous reviewers of this article for their constructive suggestions, Ms. Cecily Stewart for her research assistance and Professor John Braithwaite for his comments on an earlier draft.

References

- Astudillo, Enrico B. (1999²): Intellectual Property Regime of the Philippines. In: Wineburg, Arthur (ed.): Intellectual Property Protection in Asia. Charlottesville, Virginia: Lexis Law Publishing.
- Ayres, Ian/Braithwaite, John (1992): Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate. New York: Oxford University Press.
- Benkler, Yochai (2004): Sharing Nicely: On Shareable Goods and the Emergence of Sharing as a Modality of Economic Production. In: Yale Law Journal 114 (2), 273-358.
- Bogsch, Arpad (1992): Brief History of the First 25 Years of the World Intellectual Property Organization. Geneva: World Intellectual Property Organization.
- Braithwaite, John/Drahos, Peter (2000): Global Business Regulation. Cambridge/ New York/Melbourne: Cambridge University Press.
- Braithwaite, John (2004): Methods of Power for Development: Weapons of the Weak, Weapons of the Strong. In: Michigan Journal of International Law 26, 297-330.
- Burris, Scott/ Drahos, Peter/Shearing, Clifford (2005): Nodal Governance. In: Australian Journal of Legal Philosophy 30, 30-58.
- Chang, Ha-Joon (2002): Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press.

- Coase, R.H. (1960): The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics* 3, 1-23.
- Commission on Intellectual Property Rights (2002): *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy*. London: CIPR.
- Demsetz, H. (1967): Toward a Theory of Property Rights. In: *American Economic Review* 57 (2), 347-359.
- Drahos, Peter (1999): Intellectual Property and Human Rights. In: *Intellectual Property Quarterly* 3, 349-371.
- Drahos, Peter (2001): BITS and BIPS: Bilateralism in Intellectual Property. In: *Journal of World Intellectual Property* 4, 791-808.
- Drahos, Peter (2002): Developing Countries and International Intellectual Property Standard-Setting. In: *Journal of World Intellectual Property* 5, 765-789.
- Drahos, Peter with John Braithwaite (2002): *Information Feudalism*. London: Earthscan.
- Drahos, Peter (2003): The global intellectual property ratchet: why it fails as policy and what should be done about it. Paper for the Open Society Institute. http://cgkd.anu.edu.au/menus/PDFs/IPRatchet_Drahos.pdf, 4.8.2005.
- Drahos, Peter (2004): Securing the Future of Intellectual Property: Intellectual Property Owners and Their Nodally Co-ordinated Enforcement Pyramid. In: *Case Western Reserve Journal of International Law* 36, 1-25.
- Dutfield, Graham (2003): *Intellectual Property Rights and the Life Science Industries: A Twentieth Century History*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Gereffi, G. (1983): *The Pharmaceutical Industry and Dependency in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goodin, Robert (1996): Institutions and Their Design. In: Goodin, Robert E. (ed.): *The Theory of Institutional Design*. Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press, 1-53.
- Görg, H./Strobl, E. (2001): Multinational Companies and Productivity Spillovers: A Meta Analysis. In: *Economic Journal* 111, F723-F739.
- Gould, D./Gruben, W. (1996): The Role of Intellectual Property Rights in Economic Growth. In: *Journal of Development Economics* 48, 323-50.
- Hall, Peter A./Soskice, David (2001): An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall, Peter A./Soskice, David (eds.): *Varieties of Capitalism*. New York: Oxford University Press, 1-68.
- Helfer, Laurence R. (2004): Regime Shifting: The TRIPS Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking. In: *Yale Journal of International Law* 29, 1-83.
- Holcombe, Randall G. (2001): Public Choice and Economic Growth. In: Shugart, William F./Razzolini, Laura (eds): *The Elgar Companion to Public Choice*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, 628-644.
- Hope, Janet (2005): Open source biotechnology. <http://cgkd.anu.edu.au/menus/PDFs/OpenSourceBiotechnology27July2005.pdf>, 4.8.2005.

- Krogh, G. von/Hippel, E. von (2003): Special Issue on Open Source Software Development. In: *Research Policy* 32 (7), 1149-1157.
- Ladas, Stephen P. (1975): *Patents, Trademarks, and Related Rights: National and International Protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lanjouw, Jean O. (2002): A New Global Patent Regime for Diseases: U.S. and International Legal Issues. In: *Harvard Journal of Law & Technology* 16, 85-124.
- Lazar, Alan H. (1971): Developing Countries and Authors' Rights in International Copyright. In: *Copyright Law Symposium* 19. New York/London: Columbia University Press, 1-42.
- Mills, D.M. (1985): Patents and the Exploitation of Technology Transferred to Developing Countries (in Particular, Those of Africa). In: *Industrial Property* 24, 120-126.
- North, Douglass C./Thomas, R.T. (1973): *The Rise of the Western World*. London: Cambridge University Press.
- Omer, Assad (2002): Access to Medicines: Transfer of Technology and Capacity Building. In: *Wisconsin International Law Journal* 20 (3), 551-561.
- Proposal by Argentina and Brazil for the Establishment of a Development Agenda for WIPO (2004). WIPO General Assembly, Thirty-First (15th Extraordinary) Session Geneva. September 27th–October 5th 2004. WO/GA/31/11
- Ricketson, S. (1987): *The Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works: 1886-1986*. London: Centre for Commercial Law Studies.
- Sachs, Jeffrey D. (2005): *The End of Poverty*. New York: Penguin Press.
- Sell, Susan K. (1998): *Power and Ideas: North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Sell, Susan K. (2003): *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, Amartya (1999): *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- Shaffer, Gregory C. (2003): *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Shearing, Clifford/Wood, Jennifer (2003): Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens.' In: *Journal of Law and Society* 30, 3, 400-419.
- Story, Alan (2002): Don't Ignore the 'Sleeping Giant' on the TRIPS and International Educational Agenda. In: Drahos, Peter/Mayne, Ruth (eds): *Global Intellectual Property Rights: Knowledge Access and Development*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan, 125-143.
- Subramanian, A. (1991): The International Economics of Intellectual Property Right Protection: A Welfare-Theoretic Trade Policy Analysis. In: *World Development* 19, 945-956.
- Sundakov, Alex/McKinlay, Anna (2004): Intellectual Property and Price Discrimination: Do As You Please in the Name of Innovation? In: *Information Economics and Policy* 16, 31-55.
- Tee, Khaw Lake (1994): *Copyright Law in Malaysia*. Malaysia: Butterworths Asia.

- Vedaraman, S. (1972): The New Indian Patents Law. In: *International Review of Industrial Property and Copyright Law* 3, 39-54.
- Van Caenegem, W.A. (1993): Inventions in Russia: From Public Good to Private Property. In: *Australian Intellectual Property Journal* 4, 232-258.
- World Health Organization (1999): *Globalization and Access to Drugs: Perspectives on the WTO/TRIPS Agreement*. Geneva: Health Economics and Drugs DAP Series No. 7 Revised.
- World Bank (2002): *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

Abstracts

Der Artikel begründet eingangs, warum die Freiheit zur Ausgestaltung geistiger Eigentumsrechte für Länder wichtig ist. Es wird gezeigt, dass das internationale Regime zum Schutz geistiger Eigentumsrechte die Gestaltungsfreiheit von Entwicklungsländern zunehmend beschränkt und so verhindert, dass diese Länder effiziente Maßnahmen zum Schutz ihrer eigenen Ökonomien etablieren können. Der Hauptteil des Artikels widmet sich der Entwicklung eines Vorschlags für ein neuartiges Rahmenregelwerk zum Schutz geistiger Eigentumsrechte. Dieses Rahmenwerk hat die Form eines Abkommens über den Zugang zu Wissen, das auf den Menschenrechten basiert und von wechselseitig verflochtenen normensetzenden Komitees auf der Basis empirischer Analysen vorangetrieben wird.

The bulk of the paper is devoted to elaborating a proposal for a new framework of intellectual property protection. This framework takes the form of a treaty on access to knowledge that is linked to human rights and that is driven by nodally constituted standard-setting committees that operate on the basis of evidence-based analysis.

Peter Drahos
Centre for Governance of Knowledge and Development
Regulatory Institutions Network (RegNet)
Research School of Social Sciences
The Australian National University, Canberra ACT 0200, Australia
peter.drahos@anu.edu.au

CHRISTINA DECKWIRTH, STEFAN SCHMALZ
**Die EU im globalen Handelssystem –
zwischen Bi- und Multilateralismus?**

**1. Einleitung: Zum Mythos der EU als Hüterin einer multilateralen
Handelspolitik**

Im Vorfeld der fünften WTO-Ministerkonferenz von Cancún im September 2003 setzte eine intensive Debatte über die Rolle des Multilateralismus in der internationalen Handelspolitik ein. Kaum eine Diskussion über die Rolle der WTO verlief, ohne auf die wichtige Funktion der Institution als Garant für den Multilateralismus zu verweisen. Mit dem krisenhaften Verhandlungsverlauf in der Welthandelsorganisation WTO, dem „Herzstück“ des globalen Handelsregimes, verbanden sich auch Überlegungen über eine Krise der handelspolitischen Kooperation. Nach dem Scheitern von Cancún bekamen diese Debatten einen neuen Impetus und Szenarien einer in bilaterale und regionale Blöcke zerfallenden Weltwirtschaft wurden vielfach beschworen (vgl. Dieter 2003). Die allgemeine Kritik richtete sich von Seiten der EU und der USA und auch in vielen Medien dabei zum einen gegen Entwicklungsländer, die sich multilateralen Verhandlungen verweigert hätten. Zum anderen wurde in der EU vermehrt Kritik gegen die unilaterale US-Politik laut (vgl. Europäische Kommission 2003). Insbesondere die Aussagen des damaligen US-Handelsbeauftragten Robert Zoellick noch während der abschließenden Pressekonferenz in Cancún ließen eine Verstärkung eines Bilateralismus und Regionalismus seitens der USA vermuten: „As WTO members ponder the future, the US will not wait: we will move towards free trade with can-do countries“ (Zoellick 2003). Das sich intensivierende Engagement der USA in regionalen und bilateralen Verhandlungsprozessen, etwa den CAFTA-Verhandlungen mit verschiedenen mittelamerikanischen Staaten, sprach für diese These.

Doch neben den USA existiert mit der EU ein zweiter entscheidender Machtblock in der WTO. Durch die Fokussierung vieler Kritiker auf den Vorwurf, die EU versuche in der WTO vor allem ihre eigene Agrarpolitik zu verteidigen, geraten die offensiven Export- und Investitionsinteressen der EU-

Staaten häufig aus dem Blickfeld. Die EU-Kommission stellt sich dabei selbst als die Hüterin des Multilateralismus innerhalb der WTO dar und behauptet, entwicklungspolitische Anliegen zu berücksichtigen und Umweltbelange in die WTO zu integrieren: „Hinsichtlich des Gleichgewichts zwischen multilateralen und bilateralen/regionalen Verhandlungen war das Ergebnis unserer Konsultationen eindeutig: Die multilateralen Verhandlungen sollten weiterhin die Priorität Europas darstellen.“ (Europäische Kommission 2003: 4) Auch die Top-Manager und Führungskräfte der größten europäischen transnationalen Konzerne, die in engem Kontakt zu den politischen Führungskräften in Brüssel stehen (vgl. Apeldoorn 2000), stellen die Positionen der EU und der USA als zwei unterschiedliche Pole dar: „If anyone had wondered about contrasting EU and US trade negotiating positions, this first ‘Transatlantic Rendez-Vous’ clearly highlighted the differences. The EU is multilateralist, and wears its concerns about development on its sleeve, while the US takes a more bullish approach in pushing its agenda“ (Friends of Europe et al. 2004). Im Anschluss an Hoffnungen, die mit der Rolle der EU als Modell für eine demokratischere und friedlichere Weltordnung und als Gegenmodell zur USA verknüpft sind (vgl. Habermas 2003; Rifkin 2004), mag auch diese Selbstdarstellung der EU auf fruchtbaren Boden fallen.

Zeigt sich am Beispiel der WTO, dass die EU als Vertreterin des Multilateralismus dem außenpolitischen Unilateralismus der USA ein Gegengewicht bieten kann? Genau solche Hoffnungen sollen mit diesem Artikel getrübt werden. Denn die Hauptthese dieses Beitrags lautet: Die WTO ist weder die multilaterale Alternative zu einem in regionale Blöcke zerfallenden Handelsregime, noch verfolgt die EU in der WTO eine Politik, die eine Alternative zum Unilateralismus der USA oder eine „gute Supermacht“ EU erwarten lässt. Vielmehr werden in diesem Artikel folgende Handlungsmuster und Strukturkonflikte dargestellt und untersucht, die diesen Ansprüchen diametral entgegenstehen: (a) Die EU ist auf der handelspolitischen Ebene selbst eine aggressive Globalisierungsakteurin, die offensive Interessen in einer Mehrebenenstrategie in der WTO, aber auch in regionalen und bilateralen Verhandlungen verfolgt (vgl. Mahnkopf 2005; Schilder et al. 2005). (b) Die EU-Handelspolitik und die WTO dienen keiner Stärkung eines Multilateralismus, der zu gleichberechtigten Verhandlungen und einem Interessensausgleich für sämtliche Staaten führt. Denn das Konzept des Multilateralismus, wie es in Debatten um die zukünftige Rolle der WTO vertreten wird, entspricht nicht dem normativen Anspruch und dient deswegen u.a. als Legitimationsinstrument einer offensiven Interessenspolitik der EU. (c) Der angebliche Multilateralismus der EU in der internationalen Handelspolitik ist vielmehr Teilmoment eines veränderten

globalen Wirtschaftsregimes, das der rechtlichen Absicherung von Interessen der „transnationalen Kapitalistenklasse“ dient (Sklair 1997: 514) und dabei die politischen Handlungsoptionen für Regierungen von Peripherieländern systematisch einschränkt. Die WTO und regionale Abkommen stehen dabei nicht in einem Widerspruch, sondern verstärken sich wechselseitig. (d) Demzufolge ist die WTO keineswegs primär durch eine Blockauseinandersetzung zwischen der EU und der USA geprägt, sondern es existieren scharfe Interessenskonflikte zwischen Zentrum und Peripherie. Diese artikulieren sich u.a. durch das Hervortreten neuer verhandlungspolitischer Südallianzen, etwa der G-20 oder der G-90, und spiegeln sich auch in neuen Süd-Süd-Kooperationsmustern wider, die eine genauere Analyse lohnenswert machen. Abschließend können anhand der beschriebenen Widerspruchskomplexe einige Schlussfolgerungen für eine veränderte Handelspolitik der EU gezogen werden.

2. Vom GATT- zum WTO-Regime

Die genannten Handlungsmuster und Strukturkonflikte sind jedoch analytisch nur zugänglich, wenn sie als Bestandteile eines umfassenderen globalen Handelsregimes verstanden werden, in dem die WTO eine zentrale Position besitzt. Denn die Umwandlung des GATT (1947-1994) in die WTO durch die Uruguay Runde (1986-1994) stellte den Eckpfeiler eines Umbruchs in den globalen Handels- und Produktionsbeziehungen dar. Das GATT-Regime beschränkte sich überwiegend auf regelmäßige Zollsenkungsrunden (vgl. Klein/Meng/Rode 1998: 7), die das internationale Zollniveau von knapp 40% gegen Ende des Zweiten Weltkriegs auf 4,7% im Jahr 1987 herunterdrückten. Die Institution war somit elementarer Bestandteil des *embedded liberalism* (Ruggie 1982) der fordistischen Epoche. Dieser zeichnete sich durch die Einbettung der Handelsliberalisierungen in die Finanzarchitektur von Bretton Woods und einem Setting von nationalen Regulierungsmechanismen wie z.B. Kapitalverkehrskontrollen aus, das die Steuerungsmöglichkeiten nationaler Regierungen erhöhte. Mit der Gründung der WTO kam es zu einem Funktionswechsel des Handelsregimes. Die zum 1.1.1995 in Kraft getretene WTO umfasst neben dem GATT mit dem GATS (*General Agreement on Trade in Services*) und mit dem TRIPs (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*) zwei weitere Säulen. Hierbei weitet das GATS die Liberalisierungsagenda auf die Bereiche des Handels mit Dienstleistungen aus und integriert gleichzeitig auch die Liberalisierung der Investitionen in diesem Sektor. Die TRIPs-Gesetzgebung schließt Regelungen zum geistigen Eigentum ein, die es u.a. ermöglichen, Patente in fragwürdigen Bereichen wie der Herstellung von

Medikamenten abzusichern, aber auch die Aneignung von traditionellen Wissensressourcen und sogar von Leben zulassen. Darüber hinaus wurden nun auch die Agrarprodukte in den Verhandlungsprozess aufgenommen, was einen globalen Liberalisierungsschub im Agrarhandel zur Folge hatte. Die Zollsenkungen in der Peripherie um knapp 24% seit Gründung der WTO öffneten für das hochproduktive Agrobusiness der Zentrenstaaten neue Märkte. Dies führte oft zu zunehmender Verarmung und Hunger auf dem Land, da die Existenzgrundlage der Landbevölkerung mit den Absatzmöglichkeiten für ihre Produkte auf dem lokalen Markt zusammenhängt (FIAN 2005: 43). (Ein Beispiel für diesen Prozess bietet China: „Schätzungen der chinesischen Regierung zufolge werden die mit dem WTO-Beitritt des Landes verbundenen Verpflichtungen 13 Millionen BäuerInnen um die Existenz bringen, es könnten sogar bis 200 Millionen werden.“ [FIAN 2005: 43]) Gleichzeitig hat sich die WTO zu einer globalen Institution entwickelt. Waren es im GATT 1947 erst 23 Mitgliedsstaaten, hatten kurz vor der Gründung der WTO im Jahr 1993 bereits 117 Länder das Abkommen unterzeichnet. Im Rahmen der WTO erreichte die Mitgliederanzahl mittlerweile 148 Staaten.

Die Einbindung der neuen Bereiche wandelte die WTO so zu einem wichtigen Knotenpunkt eines Netzwerks internationaler Regulation um, das die Durchsetzung einer „globale[n] Enteignungsökonomie“ (Zeller 2004) beschleunigt. Ein wichtiges Merkmal dieses ökonomischen Regimes bildet das von David Harvey (2004) skizzierte Moment der „Akkumulation durch Enteignung“, das einerseits sämtliche in der von Marx (MEW 23: 742) beschriebenen so genannten ursprünglichen Akkumulation eingeschlossenen Prozesse umfasst wie „(1.) die Kommodifizierung und Privatisierung des Bodens und die gewaltsame Vertreibung der bäuerlichen Bevölkerung, (2.) die Umwandlung verschiedener Eigentumsrechte (öffentliche, kollektive etc.) in exklusive Privateigentumsrechte, (3.) die Unterdrückung alternativer und traditioneller Produktions- und Konsumtionsformen, (4.) koloniale, neokoloniale und imperialistische Prozesse der Aneignung von Vermögenswerten, (5.) die Monetarisierung des Tausches und der Besteuerung, (6.) der Sklavenhandel und (7.) Wucher, die Staatsverschuldung und schlussendlich das Kreditwesen“, aber sich auch durch neue Mechanismen wie der Patentierung von geistigem Eigentum und der Biopiraterie an genetischen Ressourcen auszeichnet (Harvey 2004: 46). Das Ergebnis des Regimewandels besteht deswegen in einem permanenten Kommodifizierungsdruck auf sämtliche Bereiche der Ökonomie und des gesellschaftlichen Lebens. Gleichzeitig wird der Druck durch die WTO rechtlich verbindlich festgeschrieben. Dieses juristisch-politische Rahmenwerk wird von Stephen Gill (2003: 13) als „Neuer Konstitutionalismus“ bezeichnet, des-

sen „strukturelle Merkmale vor allem darin bestehen, durch trans- oder supranationale vertragliche, institutionelle und regulative Arrangements einen Handlungsrahmen zu schaffen, der einerseits relativ rigide wirtschafts-, geld- und finanzpolitische Kriterien definiert und diese andererseits zugleich der demokratischen Kontrolle und Einflussnahme tendenziell entzieht. Die Regierungen und politischen Entscheidungsträger werden hierdurch einer Disziplin unterworfen, die in erster Linie durch den globalen Markt und transnationale Wirtschaftsakteure bestimmt ist und demokratische Verfahren substantziell beschneidet“ (Bieling 2004: 136).

Parallel zu dieser Transformation auf der globalen Ebene veränderten ebenfalls die regionalen und bilateralen Integrationsbestrebungen ihr Gesicht. Denn gerade die in den 1990er Jahren geschlossenen Abkommen der „neuen Generation“ umfassen eine Fülle von Themenbereichen, die nicht nur über ein bloßes Freihandelsabkommen hinausreichen, sondern sogar die Themenpalette der WTO überschreiten. Der bekannteste Fall bestand in der Mexiko, Kanada und die USA umfassenden nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (1994), die als Blaupause für weitere Marktverfassungen dienen sollte. (Die EU hat mittlerweile ein nicht minder ehrgeiziges Abkommen mit Mexiko abgeschlossen, das im Oktober 2000 in Kraft trat. Es umfasst neben Regelungen zur Öffnung der Güter- und Warenmärkte weiterreichende Liberalisierungen vom Dienstleistungshandel, dem öffentlichen Auftragswesen, Auflagen zum Wettbewerb, zu geistigen Eigentumsrechten und Investitionen.) Zunächst werden durch diese Abkommen neben den neuen WTO-Themen (Dienstleistungs- und Agrarhandel, geistiges Eigentum) rechtliche Auflagen zur marktförmigen Gestaltung des Wettbewerbs und der staatlichen Auftragsvergabe festgesetzt, die die interne Wirtschaftspolitik der einzelnen (Peripherie)Länder mit einem neoliberalen Zwangskorsett versehen. Viele bilaterale Abkommen erhalten außerdem so genannte *Investor-to-State*-Klageverfahren, die es Unternehmen direkt ermöglichen, gegen „marktverzerrende“ Sozial- und Umweltgesetze zu klagen (vgl. Ceyssens et al. 2005). Diese Verfahren erlangten u.a. durch die Umweltauswirkungen des Metalclad-Streitfalls, der im Rahmen des NAFTA-Artikels 11 geregelt wurde, traurige Berühmtheit. (Der Metalclad-Corporation gelang es, die mexikanische Regierung auf eine Entschädigung von 16,7 Millionen US\$ zu verklagen, weil dem Unternehmen die Lizenz zur Wiedereröffnung einer Müllhalde wegen der Gefahr der Trinkwasserverseuchung entzogen wurde. [vgl. IUF 2002: 22]) Die neuen Abkommen verankern demzufolge ähnlich wie die WTO nicht nur die strukturelle Vormacht der in den Zentren angesiedelten transnationalisierten Unternehmen, sondern verleihen deren Rechten „einen Quasi-Verfassungsrang“ (Barrow 2005: 44).

Die Themenpalette der neuen Freihandels- und Investitionsabkommen reicht demnach über den Stand der WTO hinaus. Kein Wunder, dass in der WTO wiederum gleichzeitig immer wieder über die Einführung von neuen (in bilateralen Abkommen bereits enthaltenen) Themenkomplexen verhandelt wird, die das globale Handelsregime weiter vertiefen würden. Insbesondere waren die Versuche von zentraler Bedeutung, die sogenannten Singapur-Themen (Investitionsschutz, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und administrative Handelserleichterungen) auf globaler Ebene zu verankern. Es scheint somit, als ob sich eine Matrixkonfiguration verschiedener Marktverfassungen herausgebildet hat, die auf multilateraler, (inter)regionaler und bilateraler Ebene wechselseitig interagieren und das neoliberale Disziplinarregime auf unterschiedlichen Ebenen festschreiben. Die Zahlen sprechen für sich: In den letzten zehn Jahren nahm die Zahl neuer Regionaler Handelsabkommen drastisch zu. Von insgesamt 312 beim GATT bzw. WTO notifizierten Regionalen Handelsabkommen (*Regional Trade Agreements*, RTAs) wurden 196 seit der Gründung der WTO im Januar 1995 angegeben (WTO 2005: 2f.). Die WTO geht davon aus, dass weitere 65 RTAs in Kraft sind, allerdings nicht bei der WTO notifiziert sind. Die Zahl bilateraler Investitionsabkommen ist vor allem in den 1980er und 1990er Jahren sprunghaft gestiegen, von weltweit 385 im Jahr 1989 auf 2.181 im Jahr 2002 (vgl. UNCTAD 2003). Deutschland führt bis heute die Statistiken mit 115 Abkommen an (BMW A 2004).

Das WTO-Regime in Wechselwirkung mit regionalen und bilateralen Abkommen traf die (Semi)Peripherie besonders hart und vertiefte das Nord-Süd-Gefälle. In vielen Entwicklungsländern ging die Umsetzung des neuen Regimes mit der Einschränkung nationaler wirtschaftlicher Souveränität, der beschleunigten Zerstörung tradierter ländlicher Strukturen und der Herausbildung von massiven sozialen Problemen einher. Teilweise gerieten Gesellschaften in der (Semi)Peripherie sogar in tiefgehende strukturelle, von den vertraglichen Regelungen des WTO-Regimes beschleunigte Transformationsprozesse, die sich durch eine weitere Öffnung der einheimischen Märkte für Agrar- und Industrieprodukte und eine Entnationalisierung der Produktion durch feindliche Übernahmen durch ausländische transnationale Unternehmen auszeichneten – oftmals eine direkte Folge der in bilateralen Verträgen festgeschriebenen Liberalisierung des Kapitalverkehrs. Diese Veränderungen gingen mit gewichtigen Krisendynamiken einher: (a) Zum einen kam es zu einer Welle von Finanz- und Währungskrisen in verschiedenen Ländern der Semiperipherie, die durch einen massiven Kapitalabzug hervorgerufen wurden. Die Ursachen waren dabei meist in Finanzmarktliberalisierungen, einer anlegerfreundlichen Überbewertung der Landeswährung durch eine Dollar-Koppelung, einem Pri-

vatisierungsboom und einer Hochzinspolitik vorzufinden. Eine Welle von Finanz- und Währungskrisen fegte zunächst 1994/95 über Mexiko und andere lateinamerikanische Länder hinweg, um dann 1997/98 Südostasien in die Krise zu stürzen und schließlich 1998/99 Russland und Brasilien, 2001 die Türkei und 2001/2002 Argentinien und Uruguay in schwerwiegende wirtschaftliche Probleme zu bringen (vgl. Becker et al. 2003).

(b) Zum anderen hat vor dem Hintergrund des hohen Anteils der Landbevölkerung in verschiedenen (semi)peripheren Ländern die Gefahr sozialer Verwerfungen durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte durch das WTO-Regime zugenommen: „In China it is nearly half the labor force, and even more in Pakistan and Bangladesh. The United States took a whole century, from 1870 to 1970, to reduce the percentage of its population in agriculture from 53 percent to 4.6 percent – and still there was considerable social unrest that accompanied this long transition. Yet the agricultural liberalization according to WTO rules would compress this transition into 10 or 15 years, or perhaps even less. The economic and social costs of displacing ten millions of small farmers would be enormous” (Tucker/Weisbrot 2004: 13). Diese Entwicklungsgänge haben mittlerweile Gegenbewegungen hervorgerufen, die sich auch in der internationalen Politik artikulieren. Doch hierzu später.

3. Die EU-Handelspolitik:

Ein zentrales Standbein gemeinsamer Politik

Betrachten wir zunächst die Rolle der EU im WTO-Regime. Bei der Herausbildung des Netzwerks von Marktverfassungen ist die EU eine zentrale Akteurin. Die europäische Handelspolitik besitzt eine klar konturierte, eigenständige strategische Ausrichtung. Dies steht somit Interpretationen entgegen, dass die EU lediglich als bedingt einflussreiche „Juniorpartnerin“ der USA wahrgenommen werden sollte, die weitgehend in ein US-zentriertes Imperium eingebunden ist (vgl. Panitch/Gindin 2003). Vielmehr hat sich die EU gerade im Handelsbereich – neben ihrem weitaus geringeren Gestaltungsspielraum in der Finanz- und Währungspolitik und der internationalen Sicherheits- und Verteidigungspolitik – als eigenständige Globalisierungsakteurin etabliert (vgl. Bieling 2005: 173f.). Die zentrale Rolle der EU im Mehrebenenhandelsregime erklärt sich aus unterschiedlichen Faktoren:

Zunächst zeigt sich auf institutioneller Ebene, dass die Handelspolitik schon seit langem ein zentrales Standbein einer gemeinsamen europäischen Politik ist. Denn die Handelspolitik der EU ist schon seit 1957 vergemeinschaftet, so dass sich in diesem Politikfeld früh feste Strukturen mit dem zentra-

len Machtblock der heutigen Generaldirektion Handel herausbilden konnten. Schon seit langem führt die EU-Kommission handelspolitische Verhandlungen, etwa im GATT und später in der WTO, im Auftrag der Mitgliedsstaaten. Diese erteilen dem zuständigen Kommissar ein Mandat, innerhalb dessen die Kommission Verträge und Vereinbarungen aushandelt. Die Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erfolgt im so genannten 133er-Ausschuss, benannt nach Artikel 133 des EG-Vertrags über die gemeinsame Handelspolitik. Der 133er-Ausschuss ist de facto eine Schnittstelle zwischen Ministerrat und Kommission, in dem die Absprache und auch weitgehend die Abstimmung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten erfolgt. Die anschließende Abstimmung im Ministerrat über die Vorschläge aus dem 133er-Ausschuss ist meist nur eine formale Angelegenheit (vgl. WWF 2003; Schilder et al. 2005).

Die Mandatierung der Kommission durch die Mitgliedsstaaten in den römischen Verträgen¹ galt nur für Handelsabkommen im engeren Sinne, also für den Handel mit Waren. Eine solch enge Definition von Handel wurde hinfällig, als sich zu Beginn der Uruguay-Runde der Regelungsbereich der internationalen Handelspolitik auf Dienstleistungen (GATS) und handelsbezogene Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum (TRIPs) ausdehnte. Nachdem diese zunächst in die gemischte Zustimmung fielen und damit die Macht der EU-Kommission durch das Erfordernis der Einstimmigkeit im Ministerrat und der nationalen Ratifizierung zurückgedrängt wurde, konnte die EU-Kommission ihre Kompetenzen auch auf die Themen GATS und TRIPs erweitern. Lediglich die Entscheidungskompetenzen über kulturelle Dienstleistungen, im Bereich Bildung, Soziales und Gesundheitswesen, bleiben in der gemischten Zuständigkeit. Das heißt, dass ein Abschluss über diese Bereiche noch immer der nationalen Zustimmungspflicht unterliegt. Schließlich sollten durch die geplante EU-Verfassung die Entscheidungskompetenzen der EU-Kommission erweitert werden. Ein im Jahr 2003 vorgelegter Entwurf sah für die gemeinsame Handelspolitik nicht nur die Abschaffung der Einstimmigkeit im Ministerrat, sondern auch die Abschaffung der nationalen Ratifizierung vor (vgl. Krajewski 2003). Eine solche Erweiterung der Kompetenzen der EU-Kommission hätte das Machtzentrum EU-Kommission erweitert und die EU noch weiter zu einer homogenen Akteurin im Handelsbereich werden lassen. Der Vorschlag wurde schließlich in der endgültigen Fassung des EU-Verfassungsvertrages wieder abgeschwächt und die Verfassung durch die Ablehnung in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden auf Eis gelegt. Dennoch zeigen diese Initiativen, in welche Richtung die EU-Kommission auch institutionell steuert.

Zweitens zeigt die wirtschaftliche Entwicklung der EU, dass die WTO zunehmend von Interesse für das Wachstum einer europäischen Wirtschaft wer-

den kann. War noch in den 1980er Jahren die Wirtschaftspolitik der EU zunehmend auf den Binnenmarkt ausgerichtet, setzte gegen Anfang der 1990er Jahre eine fortschreitende Transnationalisierung der europäischen Unternehmen ein. Bastiaan van Apeldoorn (2000: 203ff.) weist nach, wie dieser Prozess ideologisch durch den *European Roundtable of Industrialists*, einem *Think Tank* der einflussreichsten europäischen Wirtschaftsunternehmen, vorbereitet und begleitet wurde. Detailliert belegt er, wie sich die neoliberale bzw. „globalistische Fraktion“ gegenüber der europäischen bzw. „neo-merkantilistischen“ Fraktion innerhalb der europäischen transnationalen Eliten durchsetzen konnte. Neben einer zunehmenden Außenöffnung der EU-Märkte ging dadurch ebenfalls die Umgestaltung der Europäischen Union zu einer Globalisierungsakteurin mit einer offensiven Liberalisierungsagenda nach außen einher. Auch die Intensivierung eines transatlantischen Dialogs zwischen Wirtschafts- und Regierungsvertretern z.B. im Rahmen des *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) seit 1995 zeigt, dass die EU sich stärker über die Grenzen ihres Binnenmarkts hinaus orientierte (vgl. Corporate Europe Observatory 2003). Dies ließ auch die Bedeutung der Welthandelsorganisation für die Europäische Union wachsen, konnte die EU doch diese Institution benutzen, um weltweit Märkte zu öffnen. Das bisher vorherrschende Bild über die Rolle der EU als defensive Akteurin in der WTO, die einzig auf den Schutz des eigenen Agrarsektors bedacht sei, muss deswegen heute um die offensiven Export- und Investitionsinteressen der EU korrigiert werden.

Schließlich war auch die Aufnahme des Dienstleistungssektors mit der Gründung der WTO im Jahr 1995 für die EU von besonderer Bedeutung. Obwohl der Dienstleistungshandel schon in den letzten Jahrzehnten stark angewachsen ist, wird ihm noch immer ein großes Wachstumspotential zugeschrieben, da sein Anteil an allen Weltexporten im Vergleich zum Export mit Gütern lediglich bei einem Fünftel liegt (Europäische Kommission 2004: 8). Daraus können vor allem die transnationalen Dienstleistungskonzerne aus der EU Nutzen ziehen. Denn die EU ist weltweit führend beim Export von Dienstleistungen: Finanzdienstleistungen, Medien, Transport und Telekommunikation gehören zu den wichtigsten Wachstumsbranchen. Die Europäische Kommission schreibt selbst: „Services play an increasingly central role in the global economy and in the EU it constitutes the single most dynamic economic activity accounting for at least two thirds of GDP and employment. Moreover, although services currently account for over 60 percent of production and employment worldwide, they still represent no more than 20 per cent of total global trade. Various entry barriers still hamper trade in services and act as a brake on economic growth. The EU therefore has much to gain from further opening of trade in services and it is

consequently one of its key priorities in the Doha Development Agenda.“ (Europäische Kommission 2004: 8) Mit ihrer weltweit führenden Rolle im Dienstleistungssektor gewann auch die Rolle der EU im Welthandelsregime nach Gründung der WTO und des Abschlusses des GATS-Vertrags an Bedeutung.

4. Die EU als Mehrebenen-Akteurin im globalen Handelsregime und ihre WTO-plus-Agenda

Das handelspolitische Gewicht der EU und der Strukturwandel in der europäischen Handelspolitik erklären auch das Engagement der EU, die Singapur-Themen aggressiv immer wieder auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene in Verhandlungsprozesse einbringen zu wollen und das WTO-Regime damit zu verfestigen. Denn neben den vielfältigen Manövern der EU, diese Agenda auf der Ebene der WTO zu verankern, ist auch eine immer stärkere Tendenz der EU zu beobachten, regionale Abkommen der neuen Generation abzuschließen, die z.B. die Singapur-Themen umfassen. Heribert Dieter (2003: 609) ordnet diesen Freihandelsvereinbarungen einen hohen strategischen Stellenwert zu: „Dass Ende der 1990er Jahre gerade die EU so sehr bemüht war, immer neue Freihandelsvereinbarungen abzuschließen, ist kein Zufall. Diese hatten sich zum vielleicht wichtigsten Instrument der EU-Außenpolitik entwickelt. Die EU versuchte, Partner durch Freihandelsabkommen ökonomisch und politisch an die EU zu binden.“²

In der Bearbeitung und Vertiefung der Konstitutionalisierungsmatrix spielt die EU eine bedeutende Rolle. Sie beherrscht die Mehrebenen-Verhandlungsstrategie meisterhaft. Sie wechselt regelmäßig die Verhandlungsarenen, um ihre Ziele Freihandel und Investitionssicherheit durchzusetzen (vgl. Schilder et al. 2005). Hierfür existiert eine Summe von Indizien: Zum einen war die EU zusammen mit Japan auf der Ebene der WTO meist die aktivste Akteurin, wenn es um die Ausweitung der Verhandlungsagenda um neue (Singapur-)Themen ging. Die Europäische Union weigerte sich auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003 bis zum letzten Moment, diese aus dem Verhandlungsprozess zu entfernen und war damit die aggressivste Akteurin, die auf die Aufnahme der Verhandlungen aller vier Themen drängte. Zum anderen ist die EU auf der bilateralen und interregionalen Ebene äußerst aktiv. Sie unterhält bereits 22 Freihandelsabkommen mit unterschiedlichen Staaten und regionalen Blöcken in der ganzen Welt und verhandelt derzeit über weitere acht Abkommen, wovon fünf interregional sind. Diese neuen regionalen und bilateralen Verträge der EU zeichnen sich durch eine WTO-plus-Agenda aus und stellen keineswegs eine Alternative zum globalen Handelsregime dar, sondern

eine Ergänzung und ein Instrument, um ihre Interessen in der WTO durchzusetzen. Die raffinierte Mehrebenenpolitik der EU kann an verschiedenen Beispielen von Querschnittsthemen und Einzelverträgen verdeutlicht werden. Im Folgenden werden zunächst das Themenfeld der Investitionen und das (vorerst gescheiterte) EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen untersucht.

4.1 Investitionen

Internationale Regelungen, die Einfluss auf Investitionen haben, bestehen sowohl im Rahmen von bi- und multilateralen Investitionsabkommen als auch in regionalen Abkommen und in der WTO. Kernelemente sind die Liberalisierung und der Schutz von Investitionen. Damit wird vorrangig der Schutz der Interessen von Investoren bzw. transnationalen Konzernen in internationalen Verträgen verankert. Dies erhöht die Rechtssicherheit für private Investoren, denn eine Regulierung auf internationaler Ebene macht sie von der potentiell weniger beständigen nationalen Gesetzgebung unabhängig. Gleichzeitig schränken die Verträge staatliche und zivilgesellschaftliche Gestaltungsspielräume dauerhaft ein (vgl. Chang 2002; Correa et al. 2003). Mit der zunehmenden Bedeutung von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) in den globalen Wirtschaftsbeziehungen gewann die Aufnahme von Investitionsvereinbarungen an Bedeutung und wurde zu einem zentralen Thema innerhalb der Verhandlung zahlreicher Handelsverträge. (Trotz einiger Abweichungen wuchsen die ADI in den letzten Jahrzehnten wesentlich schneller als der Handel [vgl. Cohn 2003: 319f.]) Innerhalb der WTO sind investitionspolitische Regelungen in zwei Verträgen enthalten: Im GATS-Abkommen umfasst die so genannte Erbringungsart bzw. mode 3 „kommerzielle Präsenz“ ausländischer Direktinvestitionen und unterliegt damit der im GATS verankerten fortschreitenden Liberalisierung. Auch das weniger bekannte Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) enthält investitionsbezogene Regelungen. Diese Abkommen gehen in ihrem Umfang nicht so weit wie z.B. das NAFTA mit seinem *Investor-to-State*-Klageverfahren.

Der Versuch der Aufnahme weit reichender Investitionsregelungen in das multilaterale Handelsregime hat einen gewundenen Weg hinter sich. Zunächst scheiterten die Verhandlungen über ein geplantes Investitionsabkommen noch in der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT, weswegen diese im Rahmen der OECD weiter verfolgt werden sollten. Als 1998 in Frankreich die Inhalte des geplanten multilateralen Investitionsabkommens (MAI) an die Öffentlichkeit gerieten, führte dies zu massivem öffentlichen Protest. Die Verhandlungen der OECD mussten schließlich aufgrund dieses Protests der Zivilgesellschaft und folglich des Rückzugs der französischen Regierung aus dem Abkommen

eingestellt werden und konnten erst 2001 wieder in die Verhandlungsagenda der WTO aufgenommen werden. Auf der fünften WTO-Ministerkonferenz in Cancún scheiterte eine Aufnahme der Verhandlungen allerdings erneut und im August 2004 wurden sie endgültig zumindest von der aktuellen Doha-Runde verbannt.

Auf bilateraler und regionaler Ebene dagegen bestehen schon seit langem weit reichende investitionspolitische Regelungen. In den 1960er Jahren begannen europäische und nordamerikanische Regierungen, bilaterale Investitionsabkommen (*Bilateral Investment Treaties*, BITs) mit Entwicklungsländern zu schließen. Zudem wurden die bilateralen Abkommen in den 1990er Jahren um ähnlich gestaltete regionale Abkommen ergänzt. Das bekannteste ist das bereits erwähnte NAFTA-Abkommen, das in Kapitel 11 umfassende Regelungen zu Investitionen umfasst. Auch die EU hat in zahlreichen regionalen Abkommen investitionsrelevante Maßnahmen verankert bzw. stellt Forderungen in laufenden regionalen Verhandlungen. Da die europäische Investitionspolitik bis zum Vertrag von Nizza 2003 in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten lag, existieren in den regionalen Verträgen fast immer explizite Verweise auf bilaterale Investitionsabkommen (BITs) der Mitgliedsstaaten (vgl. Tabelle 1). Das EU-Assoziierungsabkommen mit den Mittelmeeranrainern wird beispielsweise durch verschiedene BITs mit Staaten wie Algerien oder Jordanien ergänzt. Auch bilaterale EU-Abkommen, etwa das Assoziierungsabkommen mit Chile, enthalten problematische Investitionsklauseln, die u.a. eine weit gehende Liberalisierung des Kapitalverkehrs und Niederlassungsrechte für ausländische Investoren beinhalten. Die Forderungen der EU an die AKP-Staaten, ein Investitionsrahmenabkommen zu unterschreiben, das die Prinzipien wie Nicht-diskriminierung, Offenheit, Transparenz und weit reichende Bestimmungen zum Investitionsschutz umfasst, sind bisher einzigartig und wurden von den AKP-Staaten zunächst abgelehnt (Schilder et al. 2005). In Bezug auf die Integration des Bereichs Investitionen in das globale Handelsregime zeigt sich deutlich, dass die EU zum einen aktive Akteurin ist und zum anderen ihre Agenda in verschiedenen Foren durchzusetzen versucht.

Investitionen: Europäische Forderungen in der WTO und in verschiedenen Regionalabkommen

WTO	MERCOSUR	AKP-Staaten	Euromed	ASEAN	Südafrika	Mexiko	Chile
Nach heftigem Widerstand der Entwicklungsländer gegen ein Investitionsabkommen verzichtete die WTO auf die Aufnahme von Verhandlungen.	WTO-plus weitreichende Investitionsliberalisierung (Inländerbehandlung, Niederlassungsfreiheit), z.B. bei Direktinvestitionen	WTO-plus Druck zur Aushandlung eines Investitionsschutz-Rahmenabkommens auf der Basis von Nicht-Diskriminierung	WTO-plus Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie Verweise auf BITS mit EU-Mitgliedsstaaten	WTO-plus Verhandlungen über stabile, offene, nicht-diskriminierende und transparente Investitionsregeln	WTO-plus Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie Verweise auf BITS mit EU-Mitgliedsstaaten	WTO-plus Liberalisierung investitionsverwandter Zahlungen und Kapitalbewegungen sowie Verweise auf BITS mit EU-Mitgliedsstaaten	WTO-plus Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Schutz ausländischer Investoren, Ausweitung der Inländerbehandlung über Dienstleistungen hinaus

Übersicht aus: Schilder et al. 2005: 35

4.2 Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen

Als exemplarischer Vertragsentwurf für die rücksichtslose WTO-plus-Agenda der EU kann das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen gelten (vgl. Fritz 2004). Im Jahr 1999 initiierten die EU und der MERCOSUR einen intransparenten Verhandlungsprozess zu einem Assoziierungsabkommen, dessen Kern ein Freihandelsvertrag bildet. Die Triebkräfte hierfür waren eindeutig: Die EU wollte die zentrale Stellung der europäischen Unternehmen im Cono Sur verteidigen. So war sie im Jahr 2000 mit Handelsverknüpfungen von 23,4% und Direktinvestitionen von über 58% die wichtigste externe wirtschaftliche Akteurin im MERCOSUR-Raum. Gleichzeitig besitzt der MERCOSUR eine verhältnismäßig unbedeutende Stellung für die EU: 2002 gingen nur 1,85% der Exporte aus der EU in den MERCOSUR und nur 2,96% der Importe kamen aus dem südamerikanischen Handelsblock. Nach einem zähen Verhandlungsprozess lag am 24. 9. 2004 ein inhaltliches Angebot des MERCOSUR vor, das auf die aggressiven EU-Forderungen einging. Dieses WTO-plus-Abkommen umfasst alle Singapur-Themen außer Vereinbarungen zum Wettbewerb, enthält Dienstleistungsliberalisierungen und Regeln zum geistigen Eigentum. Im Bereich Dienstleistungen bot die brasilianische Regierung Niederlassungsfreiheit und Inländerbehandlung für Investoren in großen Teilen des Telekommunikationsbereichs, einigen Finanzdienstleistungen, dem Schiffsverkehr, Teilen des Versicherungswesens, einigen Umweltdienstleistungen, in der Hotelbranche, Teilen des Postwesens, in Bereichen der Bauwirtschaft und sogar graduelle Rechte im Infrastrukturbereich, etwa den freien Zugang für Pipelinebetreiber, an (o.A. 2004b). Zur Gewährleistung geistiger Eigentumsrechte machten die MERCOSUR-Länder das Angebot, WTO-plus-Regelungen für geografische Indikatoren und damit indirekte Ursprungsregelungen zu schaffen. Hier sind vor allem landwirtschaftliche Produkte betroffen, die Namen von europäischen Regionen tragen, wie Parmesan-Käse, Parma-Schinken, usw. (NGO-Workshop on EU-Mercosur negotiations 2004). Die deutsche Wirtschaft hofft über diese Regelung hinaus auf die Durchsetzung eines umfassenden Patentschutzes (Falkenberg 2003).

Auch im Bereich der Investitionen sieht das Abkommen eine breite Palette von Liberalisierungsmaßnahmen vor. Direktinvestitionen in verschiedene Bereiche, etwa die Nahrungsmittelindustrie, die Textilien-, Chemie-, Plastik- und Metallindustrie, die Maschinenherstellung, die Elektroindustrie, die Radio-, Fernsehen- und Informationstechnologie, die optische Industrie, werden für europäische AnlegerInnen komplett geöffnet, während in der Land- und Forstwirtschaft und der Rohstoffextraktion graduelle Liberalisierungen vorgesehen sind. Ferner wird der Bereich des staatlichen Beschaffungswesens durch

das Abkommen abgedeckt. Bei Ausschreibungen des öffentlichen Sektors, die auf internationaler Ebene erfolgen, genießen europäische Unternehmen eine *EU-preference* gegenüber Bietern aus anderen Ländern (o.A. 2004a: II: 1). Die EU-Angebote dürfen 3% höher liegen als die „Offerte“ aus anderen Ländern. Zusätzlich wird ein Konsultationsmechanismus implementiert, durch den – falls nicht international ausgeschrieben wird – die EU-Staaten auf Nachfrage über die Gründe hierfür informiert werden müssen.

Die Zugeständnisse an die MERCOSUR-Länder durch die EU wiegen die Nachteile keinesfalls auf. Freilich bieten die EU-Staaten eine weitgehende Öffnung der europäischen Warenmärkte für MERCOSUR-Industrieprodukte an. Im Bereich des Agrarhandels werden jedoch in vielen Punkten keine allgemeinen Zollsenkungen vereinbart, sondern nur Extra-Agrarquoten für 939 sensible Produkte – u.a. 500.000 Liter Bioethanol, 400.000 Tonnen Mais, 50.000 Tonnen Rindfleisch, 100.000 Tonnen Weizen, 37.500 Tonnen Geflügel, 30.000 Tonnen Bananen – für den MERCOSUR freigegeben (vgl. Fritz 2004: 16), an die niedrigere Zollsätze gekoppelt sind. Das Zusammenspiel zwischen WTO-Verhandlungen und regionalen Abkommen kann an einer besonderen Spitzfindigkeit des EU-MERCOSUR-Abkommens verdeutlicht werden: Das EU-Agrarangebot schließt ein, dass viele der Quoten nach einem *single pocket approach* zur Hälfte an die WTO-Verhandlungen und zur anderen Hälfte an das EU-MERCOSUR-Abkommen gebunden sind. Dies bedeutet, dass der MERCOSUR die vollen Anteile nur bei einem erfolgreichen Abschluss beider Verhandlungsprozesse nutzen kann.

Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen sollte jedoch am Widerstand der MERCOSUR-Staaten am 20. Oktober in Lissabon vorerst scheitern. Auch wenn der EU-Ratspräsident Barroso und der brasilianische Präsident Luiz Inácio „Lula“ da Silva am Rande des *World Economic Forums* im Januar 2005 ihre Absicht bestätigten, noch im Jahr 2005 zu einem Abschluss zu kommen, scheiterte ebenfalls ein weiteres Verhandlungstreffen im März 2005 in Brüssel. Das EU-MERCOSUR-Assoziierungsabkommen ist jedoch nur ein wichtiger Mosaikstein in einer größeren Freihandelsoffensive der EU in Lateinamerika, die auf dem Gipfeltreffen der lateinamerikanischen und der EU-Staaten im mexikanischen Guadalajara im Mai 2004 erstmals in eine kohärente Gesamtstrategie gefasst wurde. Bereits im Jahr 2000 trat ein Abkommen mit Mexiko in Kraft, das ein breites Spektrum von Themenbereichen wie Warenhandel, Dienstleistungen und die Singapur-Themen umfasst. Es folgte das sehr ehrgeizige EU-Chile-Abkommen, das sämtliche Singapur-Themen enthält und 2003 rechtskräftig wurde (vgl. Schilder et al. 2005: 28f.). Die EU bestätigte zudem ihre Absicht, noch im Jahr 2005 einen Verhandlungsprozess über ein Abkom-

men mit der Andengemeinschaft (Bolivien, Ekuador, Kolumbien, Peru und Venezuela) zu initiieren, das auch für die Weiterentwicklung des EU-MERCO-SUR-Verhandlungsprozesses und für die Doha-Runde wichtig sein wird (vgl. Council of the European Union/EN 2005).

5. Gegentendenzen: Neue Süd-Süd-Kooperation als politische Alternative?

Die ausführlich beschriebenen, umfangreichen Pläne der EU (und anderer Zentrenstaaten), das WTO-Regime auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene zu vertiefen, zogen als Reaktion eine Herausbildung von fragilen Süd-Süd-Kooperationsmustern im Handelsbereich nach sich. Diese stellen eine Neuheit auf der weltpolitischen Bühne dar, nachdem nach einer Hochphase der Kooperation von Entwicklungsländern in den 1970er Jahren die meisten Versuche ab den frühen 1980er Jahren in diese Richtung als gescheitert galten oder nunmehr durch neoliberale, den kapitalistischen Metropolen dienliche Marktverfassungen ersetzt wurden (vgl. Schmalz 2004: 18-20). Können die Kooperationen den disziplinierenden Neoliberalismus des globalen Handelssystems abschwächen und so zu einem Vehikel eines Welthandelssystems werden, das die Chancen der Peripherie auf eine demokratische, ökonomische und sozial-ökologische Entwicklung erhöht? Bei einer genaueren Betrachtung lassen sich drei Ebenen erkennen, auf denen sich neue Formen der Süd-Süd-Zusammenarbeit etabliert haben:

(a) Auf der Ebene der WTO formierten sich im Vorfeld der Ministerkonferenz in Cancún Allianzen zwischen (südost)asiatischen und lateinamerikanischen Schwellenländern, AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) und einigen LDCs (*Least Developed Countries*). Diese waren der vielleicht wichtigste Grund für das Scheitern des Gipfels. Gerade der G-20 und G-90 kam dabei eine hohe Bedeutung zu: Neben den zwei bevölkerungsreichsten Ländern der Welt, Indien und China, nehmen wichtige Regionalmächte wie Südafrika, Brasilien, Mexiko, Indonesien, Nigeria und Ägypten in der G-20 teil. Das äußerst heterogene Bündnis fokussierte die Bemühungen dabei auf verbesserte Agrarexportmöglichkeiten auf die Märkte der Zentren. Die G-20 verlor aber spätestens seit der Bildung der FIP (*Five Interested Parties*) aus Brasilien, Indien, Australien, USA und der EU im Jahr 2004 an Bedeutung und hat bisher keine entscheidenden Impulse für eine veränderte Welthandelspolitik geben können, bleibt aber ein wichtiger Referenzpunkt für die Aktivitäten der sozialen Bewegungen im Süden.³

Die G-90 stellte hingegen eine entschiedeneren Opposition dar und umfasst Staaten der AKP, der Afrikanischen Union und der LDCs. Die Hauptmotivation zur Bildung der Gruppe, die sich erst nach dem Gipfel von Cancún dauerhaft formierte, war der Widerstand gegen die Singapur-Themen. Die G-90 erreichte es zunächst, sich in zwei Treffen in Georgetown im Sommer 2004 inhaltlich anzunähern und eine gemeinsame Plattform zu verabschieden (TWNR: 14.7.2004), wurde dann aber zum Opfer einer globalen Medienhetzkampagne, die soweit ging, dass die *Financial Times* die Gruppe als die „mit Abstand größte Bedrohung für die Welthandelsrunde“ (zit. nach Eberhardt 2004: 2) bezeichnete. Sie ließ sich schließlich im Rahmen der Verhandlungen zum WTO-Juli-Paket 2004 u.a. durch gezielte Erpressung einzelner Mitgliedsstaaten (etwa von Kenia) von der EU spalten (vgl. Bello/Kwa 2004) und versank im Jahr 2005 in der Bedeutungslosigkeit. Dennoch gelang es, mit Unterstützung der G-20-Staaten drei von vier Singapur-Themen aus der Doha-Runde zu entfernen.

(b) Darüber hinaus kam es zu Versuchen in der Peripherie, eher defensive, keynesianische Regionalismuskonzeptionen zu rehabilitieren. Als interessantes Beispiel für eine solche Umorientierung kann der Entwicklungsgang des MERCOSUR seit dem Jahr 2002 angesehen werden (vgl. Schmalz i.E.). Das ursprünglich 1991 als außenorientiertes, neoliberales Disziplinarregime konzipierte Abkommen wurde nach der Machtübernahme der Mitte-Links-Regierungen Lula in Brasilien (2003), Kirchner in Argentinien (2003) und Vasquéz in Uruguay (2005) partiell umgebaut. Neben der Erweiterung des MERCOSUR um supranationale Institutionen, etwa um einen festen Gerichtshof, eine Kommission von permanenten RepräsentantInnen nach EU-Vorbild und um das Amt eines MERCOSUR-Präsidenten, das der ehemalige argentinische Präsident Eduardo Duhalde bekleidet, formulierte man bereits 2003 mit den *Objetivos 2006* die Absicht, den Integrationsmodus zu rekonfigurieren. Mittlerweile wurde eine Trendwende in der regionalen Infrastruktur- und Industriepolitik erreicht, etwa durch die Umwandlung der eher keynesianisch orientierten brasilianischen Entwicklungsbank BNDES in eine regionale Institution. Gleichzeitig setzte die Mitte-Links-Allianz länderübergreifende sozialpolitische Maßnahmen um, wie die Einführung eines Regionalfonds zur wirtschaftlichen Stärkung strukturschwacher Regionen (FOCEM) oder die gegenseitige Anerkennung der Rentenansprüche.

(c) Begleitet wurde dieser Prozess von einer Revitalisierung der Süd-Süd-Handelsströme, die mittlerweile von verschiedenen Schwellenländern – vor allem von Brasilien – gezielt gefördert wird. Nach einem Tief des Anteils der Entwicklungsländer am Welthandel in den 1990er Jahren erhöhten diese ih-

ren Anteil in der Zeitspanne von 2000 bis 2004 von 19% auf 23% (vgl. Hufschmid 2004: 1). Hiervon gehen allerdings drei Viertel des Zuwachses auf das rasante wirtschaftliche Wachstum Chinas und den WTO-Beitritt des Landes im Jahr 2001 zurück. Doch im Windschatten des Aufstiegs des Reichs der Mitte konnten andere Staaten durch eine geschickte Außenhandelspolitik die Handelsverknüpfungen mit den traditionellen Zentren verringern. So startete beispielsweise Chile mit China im Januar 2005 erste Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen. Die brasilianische Mitte-Links-Regierung schloss eine Fülle von Verträgen mit verschiedenen Peripherieländern im Rahmen des *India Brazil South Africa Dialogue Forum* oder mit dem subsaharischen Afrika und dem Nahen Osten ab, worauf der Anteil am brasilianischen Gesamthandel mit den Zentren zurückging: Der Anteil der EU sank von 2002 bis 2004 von 26,84% auf 25,17%, der Anteil der USA von 23,83% auf 19,7% und der von Japan von 4,13% auf 3,54%, während der Außenhandel mit China von 3,79% auf 5,75%, mit dem subsaharischen Afrika von 4,68% auf 6,54% und mit den anderen MERCOSUR-Ländern von 8,29% auf 9,61% kletterte.

Trotz dieser interessanten, bisher noch relativ fragilen Dynamiken im Welthandelssystem, die die berechtigte Hoffnung wecken, dass ein mögliches Zurückdrängen der handelspolitischen Agenda der Zentrenstaaten zu einem partiellen Aufweichen des WTO-Regimes führen könnte, erscheint die Frage nach den Grenzen und Problemen dieser Entwicklung als elementar.

Zunächst besteht die Gefahr, dass sich das Zentrum-Peripherie-Gefälle auf einer neuen Stufenleiter reproduziert. Gerade der Aufstieg der chinesischen Volkswirtschaft scheint diese Problematik nahe zu legen: Zum einen konnten verschiedene lateinamerikanische Länder, etwa Argentinien, Brasilien oder Venezuela, neue Handels- und Investitionsverträge mit China abschließen, die unter Umständen eine günstigere Alternative zur Anbindung an die USA oder die EU darstellen. Zum anderen stehen chinesische Investitionen und der Export von einer Produktpalette, die Primär- und Industrieprodukte wie Steinkohle, Elektrogeräte und Erzeugnisse der optischen Industrie umfasst, lateinamerikanischen Lieferungen von Agrarerzeugnissen wie Sojaprodukten, Rindfleisch und Rohstoffen wie Eisen, Stahl und Erdöl gegenüber, was auf asymmetrische Handelsbeziehungen hindeutet. Ähnliche Momente lassen sich wiederum im Handel zwischen lateinamerikanischen Staaten, die Industrieprodukte exportieren und einen Handelsüberschuss erwirtschaften, und den afrikanischen Ländern feststellen, die lediglich geringe Mengen an Agrarprodukten nach Lateinamerika ausführen.

Außerdem werden in der Debatte um diese neue Geografie des Welthandels in vielen Fällen Klassengegensätze und interne Machtverhältnisse ausge-

blendet. Denn eine bloße, bisher sehr geringfügige Umorientierung von Handelsströmen in den Süden kann zwar ein materielles Gerüst für eine veränderte Politik darbieten, ist aber keineswegs ein Garant für eine soziale Umorientierung. So wird auch ein erweiterter Süd-Süd-Handel durchaus neoliberal überformt sein, so lange dieser die Grundmomente des WTO-Regimes nicht antastet. Eine veränderte Handelspolitik im Süden sollte deswegen nicht allein anhand der zwischenstaatlichen Konfliktlinien gemessen werden, wie sie sich auf dem Gipfel in Cancún 2003 auftraten, sondern muss auch Fragen nach Klassen und sozialen Kämpfen einbeziehen.

6. Schlussfolgerung

Mit Blick auf die EU zeigt die vorangegangene Analyse, dass die Annahme, diese würde vorrangig den Multilateralismus im globalen Handelsregime vorantreiben, nicht stimmt. Vielmehr wurde nachgezeichnet, dass die EU als Mehrebenenakteurin in verschiedenen Foren und Arenen ihre Liberalisierungsagenda durchsetzt und damit das WTO-Regime weiter vertieft. Die jüngste Entwicklung in der EU-Außenhandelspolitik zeugt von einer klaren Tendenz zur Kontinuität in diesem Politikbereich: Es sollen weitere Themenkomplexe für Marktliberalisierungen auf die WTO-Ebene gebracht und eine Fülle bilateraler „WTO-plus-Abkommen“ mit anderen Staaten unterzeichnet werden. Außerdem existieren Versuche, mittels eines institutionellen Umbaus, etwa durch den gescheiterten EU-Verfassungsvertrag, die internen Widerstände gegen die aggressive Außenhandelspolitik auszuschalten.

Die politischen Gegenkonzepte für eine Veränderung dieser Orientierung liegen jedoch auf der Hand. Die EU müsste ihre offensiven handelspolitischen Forderungen im Warenhandel, im Dienstleistungs-, Investitions- und Agrarbereich abmildern bzw. einstellen. Die Singapur-Themen sollten beispielsweise weder Teil von bilateralen Abkommen sein noch auf der WTO-Ebene verhandelt werden. Auch müssten direkte und indirekte Agrarsubventionen, die zur Forcierung von Billigexporten in Dritte-Welt-Länder genutzt werden, umgebaut werden. Eine solche Umorientierung kann jedoch nur durch zwei maßgebliche, wechselseitig miteinander verknüpfte Veränderungen erreicht werden. Zum einen müsste das institutionelle Gefüge der EU im Bereich der Handelspolitik grundlegend verändert werden. Zivilgesellschaftliche AkteurInnen sollten beispielsweise besseren Zugang zu Informationen, etwa durch die Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen der zuständigen Ausschüsse oder von den Entwürfen für Verhandlungsdokumente, erhalten. Die EU-Handelspolitik müsste zudem demokratischen Prozessen unterzogen werden. Zum an-

deren kann ein solcher Wechsel nur durch ein Zurückdrängen der einseitigen Ausrichtung der EU-Handelspolitik auf Konzerninteressen und deren Lobbyverbände durchgesetzt werden. Als Referenzpunkt hierfür könnte u.a. die globalisierungskritische Bewegung dienen, die sich in Europa mittlerweile in großen Organisationen wie ATTAC und NGO-Netzwerken wie dem *Seattle to Brussels Network* organisiert. Gemeinsam mit den Gewerkschaften gelang es, zu Großdemonstrationen gegen die neoliberale europäische Politik wie zum Europäischen Aktionstag im Vorfeld des EU-Gipfels in Brüssel im März 2005 mit über 60.000 Menschen zu mobilisieren. Doch eine rasche Veränderung der EU-Außenhandelspolitik scheint zunächst ungewiss. Denn eine solche Transformation müsste mit einer Umwandlung des Welthandelsregimes einhergehen, die die grundlegenden institutionellen Tragpfeiler und Funktionsimperative des WTO-Regimes in Frage stellt.

- 1 Am 25. März 1957 unterzeichneten Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg die Römischen Verträge (auch als EG-Vertrag bezeichnet) zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG), die zum Jahresbeginn 1958 in Kraft traten.
- 2 Dieter (2003: 609f.) ergänzt zudem zur Rolle der USA bei der Bilateralisierung des Freihandelsregimes: „Die USA haben das schlechte Beispiel der EU kopiert und sind zum aktivsten Protagonisten bilateraler Freihandelsabkommen geworden.“ Beide Staaten (gebilde) vertreten im Handelsbereich jedoch interessanterweise eine gemeinsame Liberalisierungssagenda, die den Konflikten um die Kontrolle von Märkten und sektoralen Eigeninteressen, etwa im Agrarbereich, übergeordnet ist und vor allem die Interessen der transnationalisierten Kapitalfraktionen bedient.
- 3 Die FIP (Brasilien, Indien, Australien, USA und die EU) wurde im Vorfeld der Verhandlungen zum Juli-Paket in Genf 2004 als Forum für Agrarverhandlungen gegründet und kann als Versuch der EU und USA gesehen werden, mit Brasilien und Indien zwei der wichtigsten Zugpferde der G-20 politisch aufzuwerten und somit selektiv einzubinden (vgl. Bello/Kwa 2004). Mittlerweile hat sich aus der FIP-Gruppe eine neue Quad herausgebildet, die nicht mehr Kanada und Japan umfasst, sondern die USA und EU ergänzt durch Indien und Brasilien.

Literatur

Apeldoorn, Bastiaan van (2000): Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 189-221.

- Barrow, Clyde W. (2005): Die Rückkehr des Staates. Globalisierung, Staatstheorie und der neue Imperialismus. In: Sozialismus Heft 7-8/2005, 40-50.
- BDI (2005): Anforderungen an die EU Handelspolitik im Spannungsfeld von Multilateralismus und Regionalismus. Positionspapier Mai 2005. Berlin.
- Becker, Joachim/Heinz, Ronald/Imhof, Karen/Küblböck, Karin/Manzenreiter, Wolfram (Hg., 2003): Geld Macht Krise. Finanzmärkte und neoliberale Herrschaft. Wien: Promedia Verlag.
- Bello, Walden/Kwa, Aileen (2004): G20 Leaders Succumb to Divide-and-Rule Tactics: The Story behind Washington's and Europe's Triumph in Geneva. In: The Seattle to Brussels Network (eds.): From Cancún to Hong Kong. Challenging corporate led trade liberalisation. Brüssel/Berlin, 23-35.
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der Europäischen Integration. In: dies.: Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bieling, Hans-Jürgen (2004): Europäische Integration: Determinanten und Handlungsmöglichkeiten. In: Beerhorst, Joachim/Demirovic, Alex/Guggemos, Michael (Hg.): Kritische Theorie im gesellschaftlichen Strukturwandel. Frankfurt/Main: Suhrkamp, 129-152.
- Bieling, Hans-Jürgen (2005): Europäische Union und Globalisierung. Vom Handelsblock zur Supermacht mit imperialen Ambitionen? In: Badziura, Alexander/Müller, Bea/Speckmann, Guido/Weißbach, Conny (Hg.): Hegemonie – Krise – Krieg. Widersprüche der Globalisierung in verschiedenen Weltregionen. Hamburg: VSA-Verlag, 126-140.
- BMWA (2004): Übersicht über die bilateralen Investitionsförderungs- und -schutzverträge (IFV) der Bundesrepublik Deutschland. <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/bilaterale-investitionsfoerederungs-und-schutzvertraege.pdf>, 24.8.3005.
- Ceyssens, Jan/Feldt, Heidi/Hörrtreiter, Isabel (2005): Zwischenstaatliche Instrumente zur Stärkung der Unternehmensverantwortlichkeit. WEED-Arbeitspapier. Berlin.
- Chang, Ha-Joon (2002): Kicking away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press.
- Corporate Europe Observatory (2003): The European Commission's Hall of Shame – Transatlantic Travesty. <http://www.corporateeurope.org/hallofshame/pdfs/tabd.pdf>, 24.8.3005.
- Cohn, Theodore H. (2003): Multinational Corporations and Global Production. In: ders.: Global Political Economy. Theory and Practice. New York: Longman, 319-369.
- Council of the European Union/EN (2005): Andean Community-EU Ministerial meeting, Luxembourg, 26. May 2005, JOINT COMMUNIQUE. http://www.comunidadandina.org/ingles/document/CAN_UEmayo2005.pdf, 24.8.3005.
- Correa, Carlos/Kumar, Nagesh (2003): Protecting Foreign Investment: Implications of a WTO Regime and Policy Options. London: Zed Press.

- Dieter, Heribert (2003): Die Demontage der multilateralen Wirtschaftsordnung durch die Dritte Welle des Regionalismus. In: Prokla. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft (Nr.133), 599-624.
- Eberhardt, Pia (2004): Die WTO: Ein „Vulkan vor dem Ausbruch“? WEED-Dossier zum Stand der WTO-Verhandlungen und zur angestrebten Rahmenvereinbarung vom Juli 2004. Bonn/Berlin.
- Europäische Kommission (2000): Regional Trade Agreements: Clarification of GATT Article XXIV. Generaldirektion Handel, Mitteilung an den Art. 133 Ausschuss vom 14. Januar 2000. Brüssel.
- Europäische Kommission (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Neubelebung der DDA-Verhandlungen aus der Sicht der EU. 26.11.2003. Brüssel.
- Europäische Kommission (2004): Trade policy in the Prodi-Commission 1999-2004. An assessment. November 2004. Brüssel.
- Falkenberg, Karl (2003): „Zugeständnisse fehlen“. Interview mit Alexander Busch. In: Handelsblatt, 31.10.2003.
- FIAN (2005): Wirtschaft global – Hunger egal? Für das Menschenrecht auf Nahrung. Hamburg: VSA-Verlag.
- Friends of Europe/The Heritage Foundation/Konrad-Adenauer-Stiftung/The German Marshall Fund of the United States (2004): Atlantic Rendez-Vous. „Do Europe and the U.S. have the political will to re-launch Doha?“ 17 May 2004.
- Fritz, Thomas (2004): Feindliche Übernahme – Die geplante Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und dem MERCOSUR. BLUE 21 Arbeitspapier. 9. Oktober 2004. Berlin.
- Gill, Stephen (2003): Power and Resistance in the World Order. New York: Palgrave Macmillan.
- Habermas, Jürgen (2003): Europäische Identität und postnationales Handeln. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/2003, 801-806.
- Harvey, David (2004): Von der Globalisierung zum Neuen Imperialismus. In: Supplement der Zeitschrift Sozialismus 3/2004, 34-51.
- Huffschmid, Jörg (2004): Weltwirtschaft am Jahreswechsel: Rosige Aussichten oder wackliges Zwischenhoch? In: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 12/2004,1-2.
- IUF (2002): The WTO and the World Food System. A trade union approach. Genf.
- Klein, Martin/Meng, Werner/Rode, Reinhard (Hg., 1998): Die Neue Welthandelsordnung der WTO. Band 1. Amsterdam: Gordon & Breach .
- Krajewski, Markus (2003): The Common Commercial Policy according to the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe. Background Note. 18.10.2003. <http://www.weed-online.org>.
- Le Monde Diplomatique (2003): Atlas der Globalisierung. Berlin: taz Verlags- und Vertriebs GmbH.
- Mahnkopf, Birgit (2005): Investition als Intervention: Wie interregionale und bilaterale Investitionsabkommen die Souveränität von Entwicklungsländern beschneiden. In: Internationale Politik und Gesellschaft Heft 1/2005, 121-141.

- MEW = Marx, Karl/Engels, Friedrich(1962ff.): Werke. 39 Bände, plus 2 Ergänzungsbände. Berlin.
- NGO workshop on EU-Mercosur negotiations (2004): minutes of the NGO workshop on EU-Mercosur negotiations on 20.7.2004. Brüssel.
- Panitch, Leo/Gindin, Sam (2003): Global Capitalism and American Empire. In: The New Imperial Challenge. Socialist Register 2004, 1-42.
- o.A. (2004a): Mercosur-European Union, Government Procurement, Brazilian Offer. unveröffentlichtes Dokument.
- o.A. (2004b): Mercosur-European Union, Mercosur's Completed Offer on Services. unveröffentlichtes Dokument.
- Rifkin, Jeremy (2004): Der europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Ruggie, John Gerrard (1982): International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order. In: International Organization vol. 36/2, 379-415.
- Schilder, Klaus/Deckwirth, Christina/Fuchs, Peter/Frein, Michael (2005): Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Außenhandelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus. Studie von EED/WEED. Berlin.
- Schmalz, Stefan (2004): Neue politische Allianzen auf der Südhalbkugel. Von der neoliberalen Konterrevolution zum Wiedererwachen der Peripherie? In: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung Nr.59, September 2004, 17-34.
- Schmalz, Stefan (i.E.): Südamerika zwischen regionaler Integration und imperialer Einflussnahme: Der Mercosur als Keimzelle eines neuen politischen Regionalblocks? In: Boris, Dieter et al. (i.E.): Verfall neoliberaler Hegemonie in Lateinamerika? Hamburg: VSA Verlag.
- Sklair, Leslie (1997): Social Movements for global capitalism: the transnational capitalist class in action. In: Review of International Political Economy, Autumn 1997, 514-538.
- Tucker, Todd/Weisbrot, Mark (2004): The Cancún Ministerial and the U.S.: Public Perception, Reality, and Implications. In: Global Issue Papers (No. 6), 8-17.
- TWNR = Third World Network Report
- UNCTAD (2003): World Investment Report. 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives. Genf.
- Via Campesina Brasil (2004): Alerta da Via Campesina Brasil. Negociadores brasileiros estão traíndo interesses do povo brasileiro nas negociações MERCOSUR-União Europeia. 27.9.2004. o.O.
- WWF (2003): A League of Gentleman. Who really runs EU Trade Decision-Making? WWF-UK. <http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/leagueofgentlemen.pdf>, 24.8.3005.
- WTO (2005): The Changing Landscape of Regional Trade Agreements. Discussion Paper No. 8. Genf.
- Zeller, Christian (Hg., 2004): Die globale Enteignungsökonomie. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Zoellick, Robert B. (2003): America will not wait. In: Financial Times, 22.9.2003.

Abstracts

In diesem Artikel wird die Rolle der EU im globalen Handelssystem analysiert. Es wird nachgewiesen, dass die EU keineswegs eine Vertreterin eines entwicklungsfördernden, handelspolitischen Multilateralismus darstellt. Vielmehr wird eine klare strategische Orientierung der EU herausgearbeitet: Die EU wechselt geschickt zwischen bilateralen und multilateralen Arenen, um ihre Export- und Investitionsinteressen durchzusetzen. Diese Politik wird im Rahmen eines globalen ökonomischen Regimes implementiert, in dem verschiedene Marktverfassungen wie die WTO und bilaterale Abkommen ein neoliberales Disziplinarregime festschreiben, das die politischen Handlungsmöglichkeiten (semi)peripherer Staaten einengt. Die EU steht dabei mit ihrer Außenhandelspolitik keineswegs in einem diametralen Interessensgegensatz zur USA. Es existieren vielmehr scharfe Interessenskonflikte zwischen Zentrum und Peripherie, die zur Herausbildung neuer heterogener Süd-Süd-Allianzen geführt haben. Abschließend werden einige Implikationen für eine veränderte EU-Außenhandelspolitik festgehalten.

This article analyzes the role of the European Union in the global trading system. It is shown that the EU with its trade policy is not a proponent of development-fostering multilateralism. As will be shown, by way of advancing its clear strategic orientation, the EU changes cleverly between bilateral and multilateral arenas in order to push its interests regarding exports and investments. This policy is being implemented within the framework of a global economic regime, where different market-friendly institutional arrangements like the WTO and bilateral agreements determine a neoliberal disciplinary regime which narrows the political room of manoeuvre for (semi)peripheral countries. Thereby the trade policy of the EU is not diametrically opposed to the interests of the USA. Instead, sharp conflicts of interest exist between the centre and the periphery, which in turn have led to the evolution of new heterogeneous south-south alliances. As a conclusion, some implications for a modified EU-trade policy will be drawn.

Christina Deckwirth
Torstr. 154, 10115 Berlin
christina.deckwirth@weed-online.org

Stefan Schmalz
Friedrichstraße 9, 35057 Marburg
stefan.schmalz@gmx.net

WERNER RAZA*

Fairer Handel und Global Governance oder De-Globalisierung:

Positionen der alter-mondialistischen Bewegung zur Zukunft des globalen Handelsregimes

1. Einleitung

Die von der so genannten globalisierungskritischen Bewegung, oder besser – in Anlehnung an die französische Bezeichnung *mouvement altermondialiste* – der „alter-mondialistischen Bewegung“ (in Folge: Bewegung), für die 5. Ministerkonferenz der WTO in Cancún im September 2003 vorgegebene Parole „Derail the WTO“ zeitigte bekanntlich beträchtliche Wirkung. Die Konferenz scheiterte, auch wenn zentrale Gründe dafür anderswo zu verorten sind als allein im zivilgesellschaftlichen Widerstand. Es lässt sich aber kaum bestreiten, dass das Ziel des sich intensivierenden Protests einer Vielzahl von sozialen Bewegungen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die WTO als eine zentrale Organisation der herrschenden Global Governance zu destabilisieren, vorübergehend erreicht wurde (zur Kritik vgl. Brand 2005; Behrens 2005).

Das hat sowohl bei den BefürworterInnen der WTO als auch bei deren GegnerInnen die Frage verstärkt in den Vordergrund rücken lassen, wie die Zukunft des multilateralen Handelsregimes und der WTO als dessen zentraler Organisation aussehen soll. Naturgemäß gibt es aufseiten der WTO-ProponentInnen eine gewisse Unzufriedenheit über die schlechte Performance der WTO. Zentral zu nennen sind hier die mangelnden Fortschritte der seit November 2001 laufenden Doha-Verhandlungen. Letztere waren anlässlich der 3. WTO-Ministerkonferenz in Doha/Qatar mit zweijähriger Verspätung begonnen worden. Anfänglich wurden daran große Hoffnungen geknüpft. Nach dem Scheitern der 5. Ministerkonferenz im September 2003 in Cancún verfolgten diese jedoch. Der damalige EU-Handelskommissar Pascal Lamy bezeichnete die WTO daraufhin als „mittelalterlich“. Konkret gemeint hat er damit die schwierigen Verhandlungsabläufe und Entscheidungsfindungsprozesse. Sein Ausspruch war aber auch Zeichen einer weithin unter den FreihandelsbefürworterInnen anzutreffenden, zunehmenden

den Frustration mit dem WTO-Regime. Elaboriertere Überlegungen zur Reform der WTO halten sich aufseiten der BefürworterInnen aber mit Ausnahme des 2005 im Auftrag des WTO-Generaldirektors Supachai Panitchpakdi erstellten sog. Sutherland-Berichts bislang in Grenzen (vgl. Sutherland et al. 2004).

Aufseiten der WTO-KritikerInnen haben die jüngsten Erfolge der Bewegung den Eindruck verstärkt, dass die Bewegung die Phase ihrer inhaltlichen und politisch-organisatorischen Formierung abgeschlossen hat und nunmehr dabei ist, in eine neue Phase ihrer Entwicklung einzutreten. Das führt geradezu zwangsläufig dazu, dass nicht mehr primär darüber debattiert wird, wogegen die Bewegung kämpft. Darüber besteht grosso modo Einigkeit. Vermehrt rücken Diskussionen darüber in den Vordergrund, für welche konkreten alternativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Vorstellungen die Bewegung eintreten soll.¹ Erwartungsgemäß gehen die Ansichten dazu beträchtlich auseinander, sowohl was die konkreten inhaltlichen Ausgestaltungen angeht als auch die dabei zu wählende strategische Vorgangsweise (vgl. Fischer/Jäger/Faschingeder/Strickner 2003).

Wissenschaftliche Beobachter wie Christian Arnspurger (2004) beurteilen die gegenwärtige politisch-strategische Situation der Bewegung ambivalent. Nach Cancún und dem großen Weltsozialforum von Bombay 2004 sei klar, dass die Bewegung an einer Wegscheide angekommen sei. Einerseits sei die Vielfalt der Bewegung wie auch die Unschärfe im Hinblick auf den zu bekämpfenden „Feind“ ein großer Vorteil gewesen in der ersten Phase der Formierung der Bewegung, wo es darum gegangen sei, eine möglichst breite Koalition aufzubauen. Andererseits drohe diese Vielfalt und Unschärfe zu einer Belastung zu werden, wenn es zunehmend notwendig wird, konstruktive Vorschläge hin zu einem umfassenden Wandel der politischen Institutionen zu machen. Die Herausforderung besteht für Arnspurger daher darin, diesen nunmehr auftretenden inhärenten Widerspruch produktiv aufzulösen. Ein erster Schritt bestünde aber nicht darin, übereilt konkrete politische Alternativen vorzuschlagen – diese könnten die Einigkeit und Vielfalt der Bewegung rasch überstrapazieren –, sondern dieser erste Schritt müsste darin bestehen, für die Schaffung eines politischen Raums kollektiven Experimentierens zu kämpfen (ähnlich Naomi Klein 2002).

Arnspurger betont, dass diese Problematik nichts Neues sei, sondern sich historisch auch schon der sozialistischen Bewegung gestellt habe. Es käme also zunächst darauf an, außerhalb wie innerhalb der Bewegung einen umfassenden Reflexions- und Meinungsbildungsprozess zu gestalten, in den alle einbezogen werden. Dieser politische Prozess müsse jedenfalls prioritär zur Frage der Entwicklung einer inhaltlichen Alternative gesehen werden. Es gehe also jetzt

nicht um die Durchsetzung eines der konkurrierenden alternativen Konzepte – wie De-Globalisierung, Lokalisierung, Fair Trade, etc. – gegenüber den anderen, sondern darum, die Machtbalance der herrschenden Institutionen globaler Governance zu schwächen. Dadurch erst werde es möglich, ihnen eine andere diskursive Ordnung aufzuzwingen, welche der Bewegung einen gleichberechtigteren Platz im politischen Diskurs einräumt. Erst dadurch könne, so Arnspurger, jener demokratische Raum des Experimentierens geschaffen werden, der es ermöglicht, so unterschiedliche Optionen wie Weltmarktintegration oder Abschottung vom Weltmarkt, um z.B. nicht-kapitalistische Alternativen zu erproben, als gleichermaßen legitime Optionen zu akzeptieren. Das erfordert freilich tief greifende Reformen der bestehenden globalen Institutionen, ist aber für Arnspurger die einzige Möglichkeit, sowohl die inhaltliche Vielfalt als auch die Einheit der Bewegung zu bewahren und damit die Fehler früherer sozialer Bewegungen zu vermeiden.

Auch wenn Arnspurger in seiner Warnung vor übereilten politischen Alternativvorschlägen grundsätzlich zuzustimmen ist und die Bewegung noch weit davon entfernt ist, jene nachhaltige Änderung der diskursiven Ordnung durchgesetzt zu haben, welche Alternativen zur neoliberalen Globalisierung auf breiter Basis legitim erscheinen lässt, so wird die Bewegung mittelfristig nicht umhin kommen, alternative Vorstellungen über Form und Inhalt internationaler Regulierung zu artikulieren. Dies im Wesentlichen aus zwei Gründen: Gerade der zunehmende Erfolg im Kampf gegen die herrschende Form der Global Governance erhöht zum einen die Erwartungshaltungen der eigenen AnhängerInnenschaft wie der kritischen Öffentlichkeit insgesamt, spezifischere Aussagen zur Frage zu tätigen, in welcher Weise die immer wieder evozierte „andere Welt“ konkrete Gestalt annehmen könnte. Zum anderen deshalb, da jedwede Umsetzung alternativer gesellschafts- und wirtschaftlicher Konzeptionen einen zumindest lokalen Freiraum erfordert, der durch Eingriffe in die herrschende globale Wirtschafts- und eben auch Handelsgovernance erst geschaffen werden muss.

Die Formulierung von akzeptanzfähigen gesellschaftlichen Gegenentwürfen und politischen Alternativen ist aber zweifellos ein komplexes und langwieriges Unterfangen. Nichtsdestoweniger läuft die Diskussion dazu schon seit einiger Zeit, und das mit zunehmender Intensität. Die Debatte lässt sich grob gesprochen in zwei große und teilweise konfligierende Strömungen einteilen. Die eine ließe sich wohl als reformistisch bezeichnen, da sie mit den herrschenden Institutionen und einem sich zunehmend internationalisierenden Kapitalismus nicht grundsätzlich bricht, sondern ihn humaner gestalten möchte. Die andere, radikale Strömung hält die herrschenden politischen Institutionen für überholt und zielt, wenn nicht explizit auf eine anti-kapitalistische, so doch auf

eine post-kapitalistische Ordnung ab, die Platz lässt für eine Vielzahl v.a. regional bzw. lokal verankerter Lebens- und Wirtschaftsformen.

Bezogen auf das internationale Handelsregime, konkret die WTO, verläuft diese Diskussion analog. Die reformistische Linie übt an der WTO zwar eine teilweise harsche Kritik, stellt sie aber als Organisation nicht grundsätzlich in Frage. Die andere Linie hält die WTO für nicht reformierbar und will sie daher entmachten bzw. überhaupt abschaffen und durch eine andere (UNCTAD) bzw. durch eine neu zu schaffende Organisation ersetzen. Wie die Vorstellungen der beiden Strömungen im Einzelnen aussehen, soll in den beiden folgenden Kapiteln näher erläutert werden.

2. Die reformistische Strömung: Fairer Handel und *Global Governance*

Zu den VertreterInnen der reformistischen Strömung gehören vor allem Gewerkschaften – besonders deren europäische (ETUC) und internationale Dachverbände (ICFTU, Global Unions Group) – gewisse moderatere NGOs im Entwicklungs- und Umweltbereich (z.B. Oxfam, WWF), kirchliche Organisationen und eine breite Palette von Think-Tanks und Organisationen im Umfeld sozialdemokratisch und ökologisch ausgerichteter Parteien (z.B. die Friedrich-Ebert-Stiftung der SPD und die Heinrich Böll-Stiftung der deutschen Grünen). Auch ein Flügel der globalisierungskritischen Organisation Attac mit Susan George als zentraler Protagonistin ist der reformistischen Strömung zuzurechnen.

Globalisierung als ein Prozess der internationalen ökonomischen Integration vermittels steigender Handels-, Kapital- und Informationsströme wird von den VertreterInnen der reformistischen Strömung der Bewegung nicht grundsätzlich abgelehnt. Ihre Kritik richtet sich v.a. gegen die von den zentralen Akteuren der herrschenden Globalisierung (IWF, Weltbank, WTO) vertretene Ideologie des Neoliberalismus und die davon abgeleiteten politischen und ökonomischen Programme und Aktionen (vgl. z.B. ICFTU 2004: 10). Die herrschende, neoliberal überformte Globalisierung, so die Kritik, führe zu einem politisch und sozial entfesselten Kapitalismus, dessen destruktive, v.a. sozial und ökologisch verortbare Potenziale die positiven Aspekte überwiegen. Theoretisch unterfüttert ist diese Kritik typischerweise eher mit Karl Polanyi (z.B. George 2001c), insb. mit dem auf ihn zurückgehenden Begriff des „entbetteten“ Kapitalismus, als mit Konzepten anderer KapitalismuskritikerInnen z.B. marxistisch-sozialistischer (Marx, Luxemburg etc.) Provenienz. Insofern liegt es auch nahe, die Lösung der konstatierten Probleme nicht in einer wie immer gearteten Aufhebung bzw. Überwindung der kapitalistischen Produktionsweise

zu sehen, sondern eine Wiedereinhegung des herrschenden Wirtschaftssystems in ein politisch definiertes, sozial und ökologisch orientiertes Rahmenregelwerk zu fordern. Aufgrund der fortgeschrittenen Globalisierung und der Ablehnung eines Zurückfalls in einen nationalstaatlich verfassten Protektionismus muss diese „Zähmung des Marktes“ maßgeblich auf internationaler Ebene passieren, wie Susan George (2001a) betont: „Surely we all agree that the world trading system, like any other system, needs rules. [...] Personally, I would like them to be international, world-wide rules.“

Worum es demnach geht, ist die Etablierung eines globalen Regelwerks auf Basis einer alternativen wirtschaftspolitischen Konzeption. Susan George (2001b, c) und andere wie z.B. Joseph Stiglitz (2002) sehen in einer „new, updated and globalised Keynesian strategy“ den Ansatzpunkt für eine alternative Weltwirtschaftsordnung. George ist wenig explizit, was den theoretischen Referenzrahmen einer solchen Strategie betrifft, die Parallelen zu Vorstellungen eines internationalen bzw. globalen Keynesianismus, wie sie im Anschluss an den Brandt-Bericht seit Anfang der 1980er Jahre diskutiert wurden, sind aber evident (vgl. Köhler 1999). Der Cambridger Ökonom Ajit Singh hat in einem Vortrag im europäischen Parlament im März 2004 die Eckpunkte einer „kooperativen Globalisierung“ auf Grundlage einer keynesianischen Sichtweise dargelegt.² Explizit bezog er sich auf John Maynard Keynes, indem er sich mit diesem gegen unbeschränkten Freihandel und gegen einseitige Abhängigkeitsbeziehungen von Ländern wandte. Er trat bzgl. des internationalen Handels bzw. des Kapitalverkehrs für eine Strategie des *managed trade* bzw. der *managed capital flows* ein. Als Beispiel nannte er Japan und Südkorea, welche eine solche strategische Handelspolitik durchaus dazu genützt hätten, um sich wirtschaftlich zu entwickeln. Die momentanen Hauptprobleme der Weltwirtschaft, nämlich Massenarbeitslosigkeit, zu geringes Wirtschaftswachstum und zunehmende soziale Ungleichheit können laut Singh nur dadurch gelöst werden, dass die effektive Nachfrage durch die Kooperation der führenden Industrienationen global stimuliert würde. Dies verlange eine kooperativere Haltung v.a. der USA als führender Wirtschaftsmacht. Die USA müssten vom vorherrschenden engen merkantilistischen Kalkül abrücken und bereit sein, ihrer makroökonomischen Verantwortung für die Weltwirtschaft nachzukommen (vgl. auch Singh 2002, 2004, 2005). Singh argumentiert also für eine kooperative Globalisierung, die auf regulierten Handels- und Kapitalströmen und makroökonomischer Zusammenarbeit beruht, kurz für einen Keynesianismus auf globaler Ebene. Ähnliche Argumentationsmuster finden sich auch bei anderen Intellektuellen, prominent etwa bei Joseph Stiglitz (2002), oder in der wissenschaftlichen Diskussion im Umkreis von Attac Deutschland (vgl. Sauer 2004):

Für George besteht der wirtschaftspolitische Kern einer solchen keynesianisch orientierten Strategie konkret in einem „planetary contract“ nach dem Vorbild des Marshall Plans.³ Damit ist ein globales öffentliches Investitionsprogramm (nach George 200 Milliarden US-Dollar pro Jahr für zehn Jahre) mit drei Schwerpunkten gemeint: (a) Investitionen in Umweltschutz und in saubere bzw. erneuerbare Energien, (b) ein umfassendes Programm zur Bekämpfung der Armut und zur Befriedigung der Grundbedürfnisse nach Nahrung, Trinkwasser, Wohnung, Gesundheit und Bildung sowie (c) demokratische Konditionalität für die Empfängerländer. Finanziert würde ein solches Programm primär über die Einführung einer Tobin-Steuer auf internationale Finanz- und Währungstransaktionen, eine internationale Steuer auf Firmenfusionen sowie eine einheitliche Gewinnsteuer für transnationale Unternehmen. Last but not least sollten allen Entwicklungsländern ihre Schulden gestrichen werden.

Den herrschenden internationalen Organisationen wird hinsichtlich der Umsetzung eines solchen globalen Keynesianismus' wenig Vertrauen entgegengebracht. Insbesondere die Bretton-Woods-Institutionen IWF und Weltbank sehen sich mit Forderungen nach ihrer Abschaffung konfrontiert (International Forum on Globalization 2002). Auch die WTO wird mit harscher Kritik konfrontiert, wenn sie vehement als für die Öffentlichkeit geschlossener Club von Handelspolitikern, Diplomaten und Wirtschaftslobbyisten charakterisiert wird, der fernab von demokratischer Kontrolle und Verantwortlichkeit agiere (siehe z.B. Jawara/Kwa 2003). In inhaltlicher Hinsicht drehen sich die Vorschläge für eine alternative handelspolitische Agenda um das mitunter recht vage bleibende Leitbild des „Fairen Handels“. Dessen Kern bilden im Wesentlichen drei Bereiche: (a) Die verbindliche Verankerung der von der WTO als *non-trade-concerns* bezeichneten Bereiche des Umweltschutzes, von ArbeitnehmerInnen- und Sozialstandards, des Schutzes der kulturellen Vielfalt und der öffentlichen Gesundheit im WTO-Regelwerk, (b) den Ausbau von WTO-Regelungen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt – insb. durch den Abbau von handelsdiskriminierenden Subventionen im Bereich Landwirtschaft – erleichterten Zugang für Exporte von Entwicklungsländern in die Industrieländer sowie großzügigere Ausnahmeregelungen bzgl. Zollabbau, Marktöffnung und Subventionierung heimischer Industrien für Entwicklungsländer sowie (c) die Stabilisierung von für Entwicklungsländer wichtigen Rohstoffpreisen (vgl. OXFAM 2002; International Forum on Globalization 2002; Heinrich Böll Stiftung 2004; GUG/WCL/ETUC 2005).

Gemeinsam ist der reformistischen Strömung, dass die grundsätzliche Sinnhaftigkeit eines multilateralen Systems der Handelsgovernance nicht in-

frage gestellt wird (vgl. etwa Lal Das 2003; Unmüßig 2004). Auseinander gehen allerdings die Meinungen hinsichtlich der Frage, welche Rolle die WTO als zentrale Organisation des herrschenden multilateralen Handelssystems zukünftig einnehmen soll. Das heißt konkret: Ob die Kompetenzen der WTO als Folge der Implementierung der beschriebenen alternativen Agenda aufgewertet werden sollten oder nicht. Während v.a. die Gewerkschaften und ein Teil der Umweltorganisationen für die Verankerung von *non-trade-concerns* wie insb. Sozial- und Umweltklauseln in das WTO-Recht eintreten bei gleichzeitiger Intensivierung der Kooperation mit anderen internationalen Organisationen, insb. der ILO (vgl. ICFTU 1999) und den multilateralen Umweltabkommen (vgl. WWF 2003), lehnt z.B. der reformistische Flügel von Attac eine solche Aufwertung der WTO ab. Stattdessen soll die WTO keine neuen Kompetenzen – z.B. zur Regelung von Investitionen, Wettbewerb, öffentlicher Auftragsvergabe erhalten. In Bezug auf Arbeitnehmerrechte, Gesundheits- und Umweltschutz soll die WTO dem von bestehenden internationalen Organisationen – wie der ILO oder der WHO bzw. einer zu gründenden internationalen Umweltorganisation – kodifizierten Recht unterworfen werden. Langfristig wird angestrebt, Kompetenzen der WTO sukzessive auf andere Organisationen zu übertragen, insb. auf die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen wie z.B. die UNCTAD hinsichtlich der Entwicklungsförderung (vgl. International Forum on Globalization 2002). Das Streitbeilegungsgremium der WTO soll aus der Organisation herausgelöst werden und in einer bei den Vereinten Nationen eingerichteten internationalen Streitbeilegungsorganisation aufgehen. Deren Rechtsprechung soll neben dem Handelsrecht auf gleichberechtigter, wenn nicht vorrangiger Ebene der gesamte internationale Rechtsbestand in den Bereichen Menschenrechte, Umweltschutz, Soziales und Arbeitnehmerrechte zugrunde liegen (Attac 2003). Eine derart abgespeckte WTO würde dadurch ihre derzeitige Machtposition einbüßen, die institutionelle Balance würde sich – so die Hoffnung – zugunsten der die Umwelt, Entwicklungs- und Arbeitnehmerrechte vertretenden Organisationen verschieben. Im Ergebnis wäre eine sozial und ökologisch ausgewogenere und damit auch demokratisch besser legitimierte Global Governance der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen erreicht.

Das realpolitische Dilemma dieses alternativen Designs in zwei Ausprägungen ist ein doppeltes: Die insb. von den Gewerkschaften geforderte Berücksichtigung von Sozial- und Umweltstandards im WTO-Regelwerk ist zwar realistischer, da sie die institutionellen Präferenzen der wichtigsten Wirtschaftsmächte für die WTO und gegen die Vereinten Nationen und ihre diversen Sonderorganisationen (UNDP, UNEP, UNCTAD) akzeptiert. Gerade ange-

sichts der herrschenden Machtstruktur steht aber zu erwarten, dass eine solche Integration von *non-trade-concerns* in das WTO Regelwerk allenfalls nur in vergleichsweise schwacher Form erfolgen wird, während gleichzeitig davon auszugehen ist, dass die WTO dies ihrerseits zur Steigerung der eigenen Legitimation nützen wird. Das könnte dazu führen, dass der Einflussbereich der WTO zulasten anderer Organisationen sogar noch zunimmt. Andererseits ist die Konzeption von Attac aber konsequenter, da sie auf eine nachhaltige Veränderung der institutionellen Machtbalance abzielt. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass eine Schwächung der WTO von den wichtigsten Handelsmächten und den sie stützenden Wirtschaftslobbys damit beantwortet würde, sich aus der multilateralen Handelsgovernance zurückzuziehen und verstärkt uni- und bilateral zu agieren (zur US-Strategie vgl. Behrens 2005: 261ff.). Dieses Dilemma sollte aber die beteiligten AkteurInnen nicht dazu verleiten, die beiden Varianten in Konkurrenz zueinander zu bringen mit dem Ziel, eine Entscheidung zugunsten einer der beiden herbeizuführen. Eine Schwächung der gesamten Bewegung wäre die Folge. Auch unter strategischen Überlegungen wäre es nachteilig. Die strategisch günstige Auflösung des Dilemmas könnte nämlich darin bestehen, dass – eine nachhaltige soziale Mobilisierung vorausgesetzt – die beiden Varianten und die sie tragenden AkteurInnen sich komplementär zueinander verhalten, dass also ab einem gewissen Punkt in der Auseinandersetzung die Angst vor einer nicht mehr kontrollierbaren Entwicklung aufgrund der zunehmenden Radikalisierung der Bewegung die Bereitschaft aufseiten der WTO-BefürworterInnen zu Zugeständnissen überhaupt erst entstehen ließe.

Die Vision der reformistischen Strömung einer anderen, da gerechteren und auf Kooperation statt Konkurrenz basierenden Steuerung einer sich globalisierenden Weltwirtschaft ist als der Versuch zu werten, auf Basis der grundsätzlichen Akzeptanz struktureller Momente der herrschenden ökonomischen und politischen Entwicklung, ein auf die internationale Ebene transponiertes, wohlfahrtsstaatliches und in der Wirtschaftspolitik keynesianisch orientiertes Regulierungsmodell zu etablieren. Der Charme dieses Ansatzes beruht darin, dass sein Referenzmodell, der keynesianische Wohlfahrtsstaat nationalstaatlicher Prägung, bei allen Schwächen und Defiziten einem nicht zu vernachlässigenden Teil der Bevölkerung in den weltwirtschaftlichen Zentren für einen Zeitraum von rund drei Dekaden zumindest im historischen Vergleich eine beträchtliche Steigerung des Lebensstandards ermöglicht hat. ProtagonistInnen wie Susan George betonen, dass es ihr nicht um eine „undefinable worldwide ‘revolution’ but for a kind of Universal Welfare State“ (2001c: 7) gehe, dessen historische Möglichkeit die Entwicklung der Industriestaaten (USA, UK) im 20. Jahrhundert gezeigt habe. Dass die Umsetzung eines solchen „globalen Keynesianismus“ mit zahlreichen Fragezeichen versehen ist, steht aber außer Zweifel.

3. Die radikale Strömung: De-Globalisierung und Lokalisierung

Gemeinsam ist der radikalen Strömung der Bewegung die Ablehnung der Globalisierung als Prozess der Expansion des Kapitals und der umfassenden Kommodifizierung aller Lebensbereiche sowie der sie propagierenden Institutionen, insb. IWF, Weltbank und WTO. Explizites Ziel des politischen Kampfes ist es daher, diese Institutionen – und die sie stützenden gesellschaftlichen Akteure – zu schwächen, wenn nicht sogar „zu versenken“, wie dies mit den anlässlich der letzten WTO-Ministerkonferenzen in Cancún propagierten Slogans „Derail the WTO“ bzw. „WTO: Shrink or Sink“ deutlich zum Ausdruck gebracht wurde. Im Unterschied zur reformistischen Strömung geht es also nicht um die Reform der internationalen Governance im Sinne einer sozialen Einhegung des globalen Kapitalismus, sondern um die explizite Schwächung, wenn nicht sogar Überwindung des Weltmarktzusammenhangs und die Entwicklung post-kapitalistischer Gesellschafts- und Wirtschaftsformen. Vertreten wird diese Auffassung von einer Vielzahl von sozialen Bewegungen (Landlosen-Bewegung, Indigenen-Bewegungen, Via Campesina etc.), linken d.h. in der Regel nicht sozialdemokratischen, Gewerkschaften und Parteien und NGOs bzw. Think-Tanks wie z.B. Focus on the Global South, Polaris-Institute, Public Citizen u.a. Zwei Varianten der radikalen Strömung, die zwar vieles gemein haben, sich in ihren theoretischen Bezügen und politischen Schwerpunktsetzungen jedoch unterscheiden, sollen im Folgenden etwas näher diskutiert werden. Zum einen das Konzept der De-Globalisierung des philippinischen Soziologen und bekannten Bewegungs-Aktivisten Walden Bello, danach das vor allem vom britischen Publizisten und Aktivisten Colin Hines propagierte Konzept der Lokalisierung (Localization).

3.1 De-Globalisierung

Bellos Ansatzpunkt ist eine Analyse der internationalen Wirtschaftsbeziehungen seit 1945 aus dem Blickwinkel des Südens. Der darin zum Ausdruck kommende *Tiers Mondisme* bezieht sich explizit auf strukturalistische, dependenz- und imperialismustheoretische Ansätze als analytischen Referenzrahmen. Bello sieht demnach die heutige Weltwirtschaftsordnung als fast vollständigen Sieg der kapitalistischen Zentren gegenüber dem globalen Süden. Diskursiv äußert sich dies in der Durchsetzung des „Washington Konsensus“ mit den Kernpunkten Neoliberalismus und Marktradikalismus ebenso wie in der bedingungslosen Verfolgung des Freihandels als Ideologie und Projekt durch die WTO. Waren in den 1960er und 1970er Jahren noch partielle Zugeständnisse gemacht worden, so markierte die Schuldenkrise der frühen 1980er Jahre den Wendepunkt in den internationalen Machtverhältnissen zugunsten der Zen-

tren und deren Hegemonialmacht USA. Die sukzessive Marginalisierung der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen, insb. der UNCTAD, die Redefinition der Aufgaben von Weltbank und IWF, die Schaffung der Welt handelsorganisation und der G-7 (bzw. G-8) bilden ein vermachtetes, zentralistisches System der Global Governance, das ganz auf die Interessen der transnationalen Konzerne der Zentren zugeschnitten ist. Jegliche noch im GATT vorhandene Flexibilität zugunsten der Bedürfnisse des globalen Südens ist aus diesem Regime eliminiert (Bello 2005: 23ff.). Bello erteilt daher auch reformistischen Ansätzen in der Hoffnung auf eine menschenfreundlichere Ausgestaltung der herrschenden Weltwirtschaftsordnung und speziell der Handelspolitik, wie sie insb. von OXFAM (2002) vertreten wird, eine klare Absage. Stattdessen gelte es, zunächst ein umfassendes Projekt der Dekonstruktion der Weltwirtschaftsordnung und ihrer zentralen Organisationen umzusetzen mit dem Ziel, diese entscheidend zu schwächen bzw. gänzlich zu entmachten. Daran anschließend sollte dann in einem zweiten Schritt der Rekonstruktion ein flexibles, plurales System der internationalen Governance mit möglichst demokratischen und teilweise neu einzurichtenden Organisationen aufgebaut werden. Dabei wendet sich Bello (2005: 66f.) explizit gegen ein sozialdemokratisch gewendetes, zentrales System der Global Governance, das er als technokratischen Gigantismus abqualifiziert. Wie aber das von ihm umrissene pluralistische Modell der globalen Wirtschaftslenkung konkret aussehen soll, bleibt er in seinen recht vagen Ausführungen schuldig. Diesbezügliche einzige Referenz bildet etwas überraschend die Nachkriegsordnung mit den Bretton-Woods-Organisationen und dem GATT, das laut Bello Elemente eines pluralistischen Systems beinhaltet, insb. mehr Flexibilität und Ausnahmebestimmungen für Entwicklungsländer. Daneben spricht sich Bello für Formen verstärkter regionaler Kooperation aus, die allerdings nicht von oben verordnet sein, sondern „von unten“ ausgehen müssten. Bello sieht also durchaus die Notwendigkeit eines globalen Governance-Regimes als Voraussetzung einer stärker regional/ lokal ausgerichteten Wirtschaftsweise, bleibt aber konkrete Antworten zu dessen institutioneller Ausgestaltung schuldig.

Ziel eines solchen pluralen Systems der globalen Governance bildet die Förderung von selbst bestimmten regionalen und lokalen Gesellschafts- und Wirtschaftsformen. Anscheinend bleibt für Bello dabei der Nationalstaat aber die vorherrschende politische Organisationsform, wenngleich ein demokratisierter, der Kontrolle durch die Zivilgesellschaft unterworfen. Bello verbindet hier Konzepte der binnenorientierten Entwicklung, der Wirtschaftsdemokratie und des genossenschaftlichen, kooperativen Wirtschaftens. Diese Konzeption von Weltmarktschwächung und lokaler, wenngleich national verfasster Öko-

nomie ist zwar nicht notwendigerweise anti-kapitalistisch, die wesentlichen Widersprüche in Bellos Analyse werden ja zwischen Norden und Süden, zwischen transnationalen Unternehmen und lokaler Wirtschaft etc. verortet, und nicht etwa zwischen KapitalistInnen und LohnarbeiterInnen (zur Kritik vgl. Kaufmann 2005). Insofern bleibt Bello auch die Antwort schuldig, wie nachhaltig die Umsetzung seiner Vision der De-Globalisierung bei gleichzeitigem grundsätzlichen Fortbestehen der kapitalistischen Produktionsweise mit ihrem Drang zu Akkumulation und Expansion sein kann.

Dies ist kennzeichnend für Bellos Stil. Neben durchaus detaillierten und elaborierten Analysen stehen recht allgemein gehaltene Ausführungen zu den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Alternativen, die es anzustreben gilt. Dies mag, wie Nachtwey und Strotmann in ihrer Einleitung zu Bello (2005) schreiben, zum Teil dem Wunsch zuzuschreiben sein, die interne Diskussion der Bewegung nicht zu stark vorzugeben, besitzt aber im Vergleich zu den doch recht konkreten Vorschlägen der reformistischen Strömung den Nachteil, für eine breitere Öffentlichkeit in und außerhalb der Bewegung wenig anschaulich und greifbar zu sein.

3.2 Lokalisierung

Colin Hines (*International Forum on Globalisation*) vertritt seit längerem konsequent das Konzept der Lokalisierung. Auch er kritisiert wie Bello explizit jedweden Versuch, mit „Reförmchen“ und partiellen Verbesserungen eine alternative Globalisierung herbeizuführen. Dies sei zum Scheitern verurteilt. Gefordert sei eine radikale Abkehr von den Idealen des Freihandels, der unternehmensgetriebenen weltwirtschaftlichen Integration, des per sozialem Dumping betriebenen Standortwettbewerbs zwischen Staaten u.dgl.m. Dagegen sei ein Internationalismus, der als Austausch von Ideen, Technologien, Information und Kultur verstanden wird, aber auch durch den Handel mit Gütern und Dienstleistungen lokale Ökonomien schützt und stärkt, durchaus zu befürworten.⁴

Unter Lokalisierung versteht Hines (2000, 2001) eine Politik, die zugunsten der lokalen Wirtschaft diskriminiert. Alle Güter sollten grundsätzlich lokal erzeugt werden. Mit „lokal“ kann dabei kontextabhängig eine Region, ein Staat oder ein regionaler Zusammenschluss von Staaten gemeint sein. Die Politiken in Richtung Lokalisierung sind daher solche, welche die Kontrolle der Wirtschaft durch Staaten und lokale Gemeinschaften stärken. Das Resultat einer solchen lokalisierten Wirtschaft wäre mehr soziale Kohäsion, mehr Gleichheit, bessere Lebensqualität und eine Zunahme des Gefühls wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit für die Menschen. Es ginge auch nicht darum, einen allmäh-

tigen Staat zu errichten, sondern einen starken regulatorischen Rahmen, der den lokalen Gemeinschaften die Autonomie gibt, ihre Wirtschaftsbeziehungen zu gestalten. Sieben konkrete Schritte sind dafür nötig:

1. (Wieder-)Einführung von Schutzmechanismen (*protective safeguards*) zugunsten der lokalen Wirtschaft für eine festzulegende Zeitdauer. Dies sollte zuerst von den großen Wirtschaftsmächten USA und EU sowie anderen regionalen Wirtschaftsblöcken wie Mercosur, ASEAN etc. durchgeführt werden.
2. Eine Politik, welche heimische Produzenten dazu anhält, ihre Güter und Leistungen lokal zu produzieren und zu verkaufen. Unternehmen welche Produktionsverlagerungen vornehmen oder diese androhen, erleiden ökonomische Nachteile, indem sie ihren Absatzmarkt verlieren.
3. Die Schaffung lokaler Geldkreisläufe durch Kapitalverkehrskontrollen, eine Tobin-Steuer, Maßnahmen gegen Steuerflucht und den Aufbau lokaler Banken und Finanzinstitute und lokaler Tauschkreise. Finanztransfers ins Ausland müssen anderen lokalen Wirtschaften zugute kommen.
4. Eine lokale Wettbewerbspolitik zur Kontrolle und Abschaffung lokaler Monopole.
5. Einführung eines Steuersystems, das stark auf der stetig ansteigenden Besteuerung von Ressourcen- und Umweltverbrauch beruht sowie auf Steuern auf (Unternehmens-) Einkommen und Vermögen. Diese Einnahmen sollen teilweise zur Kompensation einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen aufgrund gestiegener Preise sowie zur Entlastung des Faktors Arbeit und damit zur Schaffung von Beschäftigung verwendet werden.
6. Mehr wirtschaftliche und politische Demokratie zur Sicherstellung wirtschaftlicher Effektivität und sozialer Gleichheit. Ein Bürgergeld soll sicherstellen, dass alle BürgerInnen am demokratischen Prozess voll teilnehmen können.
7. Aufbau eines allgemeinen Abkommens für nachhaltigen Handel, das von einer Weltlokalisierungsorganisation (WLO) administriert wird. Aufgabe dieser Organisation soll es sein, den verbleibenden Handel regulatorisch so zu gestalten, dass damit der Aufbau möglichst selbstständiger lokaler Ökonomien gefördert wird
8. Bezüglich des internationalen Handels meint Hines, dieser sei dann lediglich dazu da, Güter zur Verfügung zu stellen, die lokal nicht produziert werden können. Damit werde er auf seine ursprüngliche Rolle zurückgeführt. Die Handelsregeln sollten dann im Sinne des fairen Handels gestaltet werden, die Erlöse also primär lokalen ProduzentInnen und Ar-

beiterInnen unter möglicher Ausschaltung großer Konzerne zugute kommen.

Zur Frage, welche konkreten politischen Schritte notwendig wären, um eine solche Reorientierung herbeizuführen, bleibt Hines die Antworten zu einem guten Teil schuldig. Er betont, dass dafür zunächst ein fundamentales Umdenken und Klarheit über das politische Ziel – eben die lokalisierte Ökonomie – in der Bewegung herzustellen seien. Das erreicht, ginge es dann darum, breite Allianzen zu bilden und die Menschen von der Alternative „Lokalisierung“ zu überzeugen.

Eine Kritik, die von reformistisch-keynesianischer Seite gegen die Konzepte von Bello und Hines vorgebracht wurde, bezieht sich auf deren freihandelskritische Position. Thomas Sauer (2004: 55ff.) unterstellt, dass Bello und Hines das Theorem des komparativen Kostenvorteils generell ablehnen würden. Dies impliziere nicht nur eine Ablehnung des Freihandels, sondern auch jeglicher, und nicht bloß internationaler, Arbeitsteilung. Dieser Vorwurf erscheint jedoch nicht gerechtfertigt. Erstens muss das Theorem des komparativen Kostenvorteils nicht ablehnen, wer den Freihandel kritisiert. Gegen letzteren können ökologische oder soziale Gründe maßgeblich sein, die sich nicht zwangsläufig gegen ersteres wenden. Zweitens bedeutet die Ablehnung des Theorems der komparativen Kostenvorteile keinesfalls notwendigerweise, die internationale Arbeitsteilung bzw. Spezialisierung abzulehnen. Wie ÖkonomInnen in der Tradition von Friedrich List und dem lateinamerikanischen Strukturalismus (vgl. Raffer 1991, 1994) wiederholt gezeigt haben, kann eine internationale Arbeitsteilung auf Grundlage des Theorems der komparativen Kostenvorteile zu Spezialisierungspfaden führen, die langfristig entwicklungs-hemmend wirken. Das liegt daran, dass komparative Kostenvorteile nicht, wie im Theorem üblicherweise angenommen, statisch gegeben sind, sondern dynamisch entwickelt werden müssen. Nicht jede internationale Spezialisierung muss daher wohlstandssteigernd sein. Es kommt daher darauf an, welchen Spezialisierungspfad ein Land einschlägt. Daraus jedoch abzuleiten, dass jede Form von Arbeitsteilung zwischen Ländern bzw. auch innerhalb eines Landes abgelehnt würde, ist verfehlt. Und zwar sowohl in Bezug auf die genannte heterodoxe Tradition als auch im Hinblick auf Hines und Bello. Beiden Autoren geht es um den Aufbau regionaler, ausdrücklich auch makro-regionaler Wirtschaftskreisläufe, wo es selbstverständlich Arbeitsteilung gibt. Sauer moniert, dass hinsichtlich der Frage, wann ein Gut lokal/regional produziert oder importiert werden soll, von beiden Autoren keine konkrete Antwort gegeben wird. Diese Kritik ist zwar zutreffend. Die Geschichte der industriellen Entwicklung aller heutigen Industriestaaten legt aber nahe, dass es nie die komparativen Kostenvorteile

le allein waren, welche Form und Ausmaß der internationalen Integration von Volkswirtschaften festlegten. Dies war immer eine wirtschaftspolitische Entscheidung, in die kontextabhängig unterschiedliche Überlegungen v.a. industrie-, technologie-, regional-, agrar- oder sicherheitspolitischer Natur einfließen (vgl. Bairoch 1975; Chang 2002). Heute gesellen sich dazu insbesondere umweltpolitische Erwägungen. Die Anerkennung der politischen Natur dieser Entscheidung öffnet demgegenüber Räume zur Artikulation und Abwägung der Vor- und Nachteile bestimmter Formen der internationalen Arbeitsteilung in bewusster Abgrenzung gegenüber einem ökonomischen Mainstream, der unter Verweis auf das Theorem der komparativen Kostenvorteile die interessenspolitisch motivierte Internationalisierungsstrategie einer transnationalen Kapitalistenklasse (Van der Pijl 1998) zu legitimieren sucht.

4. Chancen für eine alternative Ausgestaltung der globalen (Handels-)Governance – einige abschließende strategische Überlegungen

So wichtig und auch spannend die Diskussion um die konkrete Ausgestaltung der „anderen Welt“ auch verläuft, so entsteht doch manchmal der Eindruck, dass die diskursive Ordnung der alter-mondialistischen Debatten aus dem Ruder läuft. Oft kommt es dabei nämlich weniger zu offenen Dialogen um genuin inhaltliche und strategische Fragen der Bewegungspolitik, sondern es wird ein mehr oder minder kontroversieller „Schaukampf“ führender Intellektueller, welche unterschiedliche Flügel abdecken, ausgetragen. Die Veranstaltungen bei den diversen Sozialforen auf regionaler bzw. globaler Ebene gaben dafür Anschauungsunterricht. Speziell in der Auseinandersetzung mit den eingangs ausgeführten Thesen von Christian Arnsberger erscheint es daher äußerst wichtig, die diskursive Prominenz von „Großintellektuellen“ und deren Konzepten als Impuls für breit gestreute und umfassende Diskussionen über wirtschafts- und gesellschaftspolitische Alternativen zu nutzen. Gewiss, das Charisma der genannten Personen war und ist im Hinblick auf die mediale Präsenz ebenso wie für die Mobilisierung breiter UnterstützerInnen äußerst wertvoll. Jedoch muss die öffentliche Vermittlungsfunktion der Intellektuellen eng an die interne Debatte in der Bewegung rückgebunden sein. Das überhasstete Vorpreschen mit inhaltlichen Vorschlägen könnte die öffentliche Legitimität der Bewegung in Frage stellen, sollte sich herausstellen, dass es primär um die Profilierungssucht einzelner Personen geht. Der jetzt von außen zunehmend auf die Bewegung ausgeübte Druck, nach einer Phase der Kritik an den herrschenden Zuständen konkrete Vorschläge und Konzepte für eine andere, progressive Politik vorzulegen, verstärkt diese Tendenz. Die durch prominente

ProtagonistInnen von Attac lancierte Parteiengründung in Frankreich im Jahr 2004 anlässlich der Wahlen zum Europäischen Parlament illustriert den bestehenden Druck in Richtung Realpolitik und Eingliederung in das politische Machtgefüge der repräsentativen Demokratie.

Es wird daher entscheidend darauf ankommen herauszuarbeiten, in welchen Bereichen gemeinsame inhaltliche Positionen notwendig sind und in welchen nicht. In den inhaltlichen Auseinandersetzungen der Bewegung geht es dabei nicht darum, das *eine* globale Alternativmodell zu finden. Alternative Entwicklungswege sollten primär regional und lokal diskutiert werden. Dies ist zweifellos ein Prozess, der für die Identitätsbildung der Bewegung und die Durchsetzung einer langfristig notwendigen Gegenhegemonie äußerst wichtig ist. In der Entwicklung eines „utopischen Radikalismus“ (Becker/Fischer/Jäger 2003: 151) und in der Herstellung von Gegenöffentlichkeit liegt auch die eigentliche Rolle von Intellektuellen in der Bewegung.

Die unmittelbare politische Aufgabe besteht aber nach wie vor darin, die von weiten Teilen der Bewegung geteilte strategische Zielsetzung voranzutreiben, *qua* Schwächung des globalen Weltmarktzusammenhangs bzw. der ihn abstützenden Organisationen politische Handlungsspielräume zurückzugewinnen. In dem Maße, in dem dieses Ziel erreicht wird, können dann alternative Modelle in regionalen oder lokalen Kontexten in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, ökonomischen Voraussetzungen und der politischen Willensbildung umgesetzt werden. Im einen Fall mögen diese Modelle dann stärker auf Elemente der Hines'schen Lokalisierung aufbauen, im anderen Fall stärker von keynesianischen oder dritten Überlegungen geprägt sein.

Wenn also die Prämisse geteilt wird, dass die eine globale Alternative gar nicht wünschenswert ist, sondern die strategische Zielrichtung einer Schwächung der Institutionen der herrschenden neoliberalen Global Governance beibehalten und energisch weiterverfolgt werden muss, dann braucht es einen umfassenden Konsens eigentlich nur über diese letzte Frage. Dieser Konsens muss in seiner strategischen Dimension möglichst breit geteilt werden. Allen Beteiligten muss zudem klar sein, dass diese Aufgabe einen langen Atem braucht. Rückschläge werden sicher nicht ausbleiben. Die im Dezember 2005 stattfindende 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong wird der nächste Gradmesser für die gesellschaftliche Stärke und Durchsetzungskraft der Bewegung sein.

Inhaltlich, d.h. zur Frage der konkreten Ausgestaltung einer alternativen Global Governance, ist eine Annäherung der unterschiedlichen Standpunkte zwar wünschenswert, aber in der aktuellen Phase nicht unbedingt erforderlich. Die bestehenden inhaltlichen Divergenzen zu Fragen der globalen Regulierungsmechanismen und Institutionen zwischen den stärker reformistischen

und den radikaleren Flügeln der Bewegung gilt es dahingehend produktiv aufzulösen, dass man sich auf eine Arbeitsteilung verständigt, bei der die einen Kritik eher innerhalb der institutionellen politischen Pfade üben, während die anderen „von außen“ Widersprüche und Ambivalenzen zuspitzen. Dieses arbeitsteilige Modell wird dann funktionieren, wenn beiden die strategische Zielsetzung gemeinsam ist. Gibt es in der Bewegung einen Konsens darüber, dass die gesellschaftliche Breite der politischen Bündnisse nach wie vor die zentrale Voraussetzung für ihren langfristigen Erfolg darstellt, dann könnte dies einen gangbaren Weg darstellen.

- * Der Autor dankt Joachim Becker und Alexandra Strickner für hilfreiche Anregungen und Kommentare. Alle im Beitrag getätigten Aussagen liegen jedoch in der alleinigen Verantwortung des Autors.
- ¹ Vgl. z.B. die Strategiedebatte in Nummer 35 des deutschsprachigen Attac-Rundbriefs „Sand im Getriebe“, <http://www.attac.de/aktuell/rundbriefe/sig/index.php>, 29.9.2005.
- ² Vortrag auf der Konferenz „After Cancún and Bombay: Exchanging views on the alter-globalist movement“, Europäisches Parlament, 22. März 2004 [eigene Mitschrift].
- ³ Vgl. dazu die von Susan George unterstützte Global Marshall Plan Initiative. <http://www.globalmarshallplan.org>, 29.9.2005.
- ⁴ So Hines bei einem Vortrag auf der Konferenz „After Cancún and Bombay: Exchanging views on the alter-globalist movement“, Europäisches Parlament, 22. März 2004 [eigene Mitschrift].

Literatur

- Arnsperger, Christian (2004): The alter-globalist movement at the crossroads. Paper presented at the Conference “After Canún and Bombay”, organized at the European Parliament. Brussels, March 22nd, 2004.
- Attac (Hg., 2003): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO-GATS-TRIPS-M.A.I. Wien: Promedia.
- Bairoch, P. (1975): Commerce extérieur et développement économique de l'Europe au XIX siècle. Paris: Mouton.
- Becker, Joachim/Fischer, Karin/Jäger, Johannes (2003): Alternative Wissensproduktion und gesellschaftsverändernde Praxis: Zur Rolle der Ideen und Intellektuellen. In: Faschingeder, Gerald/Fischer, Karin/Jäger, Johannes/Strickner, Alexandra (Hg.): Bewegung macht Geschichte. Globale Perspektiven für Gesellschaftsveränderung. Wien: Mandelbaum Edition Südwind, 137-155.
- Behrens, M. (2005): Divergierende Modelle von Global Governance in der Welthandelspolitik. In: Behrens, M.(Hg.): Globalisierung als politische Herausforderung.

- Global Governance zwischen Utopie und Realität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 247-268.
- Bello, Walden (2005): De-Globalisierung. Widerstand gegen die neue Weltordnung, Herausgegeben von Oliver Nachtwey und Peter Strotmann. Hamburg: VSA.
- Brand, U. (2005): Gegen-Hegemonie. Perspektiven globalisierungskritischer Strategien. Hamburg: VSA.
- Chang, Ha-Joon (2002): Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press.
- Fischer, Karin/Jäger, Johannes/Faschingeder, Gerald/Strickner, Alexandra (2003): Die GlobalisierungskritikerInnen und ihre Perspektiven für Gesellschaftsveränderung. In: Dies. (Hg.): Bewegung macht Geschichte. Globale Perspektiven für Gesellschaftsveränderung. Wien: Mandelbaum Edition Südwind, 7-18.
- George, Susan [2001a]: Another World is possible: Un autre monde est possible. Symposium Transactions 2001 of the Royal Society of Canada. Ottawa, 17 November 2001. <http://www.tni.org/archives/george/transactions.htm>, 29.9.2005.
- George, Susan [2001b]: Clusters of Crisis and a Planetary Contract. Budapest 18 October 2001. <http://www.tni.org/archives/george/clusters.htm>, 29.9.2005.
- George, Susan [2001c]: The Global Citizens Movement. A New Factor for a New Politics. Budapest 18 October 2001. <http://www.tni.org/archives/george/budapest.htm>, 29.9.2005.
- GUG/WCL/ETUC (2005): Final Trade Union Statement on the Agenda for the 6th Ministerial Conference of the World Trade Organisation (WTO) – Hongkong, 13-18 December 2005, Global Unions Group, World Confederation of Labour (WCL) and the European Trade Union Confederation. <http://www.etuc.org/IMG/pdf/finahongkongwtostatement.pdf>, 29.9.2005.
- Heinrich Böll Stiftung (2004): Nach Cancún. Perspektiven für die Europäische Union. Europabüro der Heinrich Böll Stiftung, Belgien, Oktober 2004. <http://www.boell.be>, 29.9.2005.
- Hines, Colin (2000): Localization – A Global Manifesto. London: Earthscan.
- Hines, Colin/Lang, T. (2001): The new Protectionism of Localization. In: Goldsmith, E./Mander, J. (eds.): The Case against the Global Economy & for a Turn towards Localization. London: Earthscan, 289-295.
- ICFTU (2004): A Trade Union Guide to Globalisation, International Confederation of Free Trade Unions. Brussels, November 2004. <http://www.icftu.org/pubs/globalisation/EN/report.pdf>, 29.9.2005.
- ICFTU (1999): Building Workers' Human Rights into the Global Trading System. International Confederation of Free Trade Unions, o.O., 1999. <http://www.icftu.org/www/english/els/escl99BWRGTS.pdf>, 29.9.2005.
- International Forum on Globalization (2002): Alternatives to Economic Globalization. A Better World is Possible, A Report of the Alternative Task Force of the International Forum on Globalization. San Francisco.
- Jawara, F./Kwa, A. (2003): Behind the scenes at the WTO: the real world of international trade negotiations. London & New York: Zed Books.

- Kaufmann, S. (2005): Rezension von „Bello, Walden, De-Globalisierung. Widerstand gegen die neue Weltordnung, VSA, Hamburg 2005“ In: *Das Argument* 261 (Heft 3), 425ff.
- Klein, Naomi (2002): *Fences and Windows. Dispatches from the Front Lines of the Globalization Debate*. New York: Harper and Collins.
- Köhler, G. (1999): Global Keynesianism and Beyond. In: *Journal of World Systems Research* Vol. V (2), 253-274.
- Lal Das, B. (2003): *The WTO and the Multilateral Trading System. Past, Present and Future*. Malaysia and London: Zed Books.
- OXFAM (2002): *Rigged Rules and Double Standards*. http://www.maketrade-fair.com/assets/Report_English.pdf, 29.9.2005.
- Raffer, K. (1994): Disadvantaging Comparative Advantages: The Problem of Decreasing Returns. In: Prendergast, Renée/Stewart, Frances (eds.): *Market Forces and World Development*. London & Basingstoke/New York: Macmillan/St. Martin's Press, 75-90.
- Raffer, K. (1991): Siphoning Off Resources from the Periphery: The Relevance of Raúl Prebisch's Thinking for the Eighties. In: Singer, H.W./Hatti, N./Tandon, R. (eds.): *New World Order Series*. Vol. 9: *Aid and External Financing in the 1990s*. New Dehli: Indus, 583-606.
- Sauer, Thomas (2004): Globaler Keynesianismus versus Deglobalisierung? Makroökonomische und normative Grundlagen alternativer Weltwirtschaftsordnungen. In: Biesecker, A./Büschler, M./Sauer, Th./Stratmann-Mertens, E. (Hg.): *Alternative Weltwirtschaftsordnung. Perspektiven nach Cancún*. Hamburg: VSA, 53-69.
- Singh, A. (2002): Aid, Conditionality and Development, In: *Development and Change* 2 (33), 295-305.
- Singh, A./Zammit, J.A. (2004): Labour Standards and the 'Race to the Bottom': Rethinking Globalization and Workers' Rights from Developmental and Solidaristic Perspectives. In: *Oxford Review of Economic Policy* 20 (1), 85-104.
- Singh, A. (2005): Special and Differential Treatment: The Multilateral Trading System and Economic Development in the Twenty-first Century. In: Gallagher, Kevin P. (ed): *Putting Development First*. London: Zed Books, 233-263.
- Stiglitz, Joseph (2002): *Die Schatten der Globalisierung*. Berlin: Siedler.
- Sutherland, P. et al. (2004): *The Future of the WTO. Addressing institutional challenges in the new millenium*. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi, World Trade Organisation. Geneva.
- Unmüßig, B. (2004): *Wie weiter nach Cancún?* Heinrich Böll-Stiftung, Januar 2004. <http://www.boell.de>, 29.9.2005.
- Van der Pijl, K. (1998): *Transnational Classes and International Relations*. London: Routledge.
- WWF (2003): WWF's preliminary recommendations to the EU following the failure of the Fifth WTO Ministerial, World-Wide Fund for Nature, o.O., October 2003. <http://www.panda.org/downloads/policy/wwfrecommendationstoeuontra.de.pdf>, 29.9.2005.

Abstracts

Dieser Artikel untersucht die Positionen der globalisierungskritischen bzw. besser alter-mondialistischen Bewegung zur internationalen Handelsgovernance. Es werden idealtypisch zwei inhaltliche Strömungen unterschieden. Die reformistische Strömung umfasst Gewerkschaften, NGOs, sozialdemokratisch und grün orientierte Think-Tanks und einen Teil von Attac. Ihr geht es um eine Re-Regulierung und sozialere Gestaltung der globalen Wirtschaftsbeziehungen. Bzgl. der WTO vertritt sie eine Reformagenda. Dazu gehören v.a. eine Demokratisierung der WTO und die stärkere Berücksichtigung von Entwicklungsaspekten, Umwelt und Sozial- bzw. Arbeitsstandards. Die radikale Strömung umfasst v.a. NGOs und soziale Bewegungen aus dem Süden. Sie glaubt nicht an die Reformierbarkeit der WTO als institutionelles Zentrum der neoliberalen Globalisierung. Ihr Ziel ist daher die Schwächung bzw. Zerschlagung der WTO und der Aufbau einer alternativen internationalen Wirtschaftsgovernance. Dadurch sollen Freiräume für stärker lokal bzw. regional orientierte Wirtschaftssysteme geschaffen werden. Der Beitrag schließt mit Überlegungen zu den Zukunftsaussichten der alter-mondialistischen Bewegung.

This article analyses the positions of the alter-mondialist movement with regard to international trade governance. Two conceptual currents are distinguished: a reformist current comprising trade unions, NGOs, think-tanks with a social-democratic or green orientation, as well as part of Attac. Its central goal is to re-regulate the global economy in order to make it socially sustainable. In relation to the WTO it argues for profound reforms. These contain in particular an organisational democratisation, the promotion of developmental aspects, and the inclusion of environmental and social/labour standards. The radical current comprises a variety of NGOs and social movements, especially from the South. It considers the WTO to be the institutional centre of neo-liberal globalisation and negates any possibility to reform it. Its prime goal is to weaken and marginalise the WTO, respectively. Instead, an alternative international system of economic governance is envisaged. Thus, spaces of autonomy for locally and regionally oriented economic systems shall be created. The article concludes with some reflections on the future perspectives of the alter-globalist movement.

Dr. Werner Raza
AK Wien, Prinz Eugen Straße 20-22, A-1040 Wien
werner.raza@akwien.at

Gerald Faschingeder, Nikola Ornig (Hg., 2005): Globalisierung ent-wickeln. Eine Reflexion über Globalisierung und Repolitisierung. Wien: Mandelbaum, 505 Seiten. 14,- Euro.

Das diskursive Knäuel um den Begriff Globalisierung ist augenscheinlich dicht verwoben, denn der vom Mattersburger Kreis im Zusammenspiel mit verschiedenen AkteurInnen der EZA initiierte Versuch, dieses Knäuel zu ent-wickeln und Klarheit in eine politisch hochbri-sante Diskussion zu bringen, ergibt einen Lesefaden von nicht weniger als 505 Seiten. Die hier vorgelegte Dokumentation der „Zweiten Gesamtösterreichischen Entwicklungstagung“ zum Thema Globalisierung und des ihr vorausgehenden, zwei-jährigen „Reflexionsvorganges“ gibt Einblick nicht nur in die Bandbreite der Diskussionen innerhalb des Mattersburger Kreises, sondern auch in die Sicht der Handelnden in der ent-wicklungspolitischen Praxis. Dabei wird großteils auf akademische Publikationsgepflogenheiten verzichtet und den Lesenden in relativ kurzen Einwüfen und Beiträgen Einsicht in die Thematiken gewährt.

Dieses Protokoll eines Selbst-verhörs der entwicklungspolitischen Szene und der an diesen Fragen interessierten WissenschaftlerInnen (das Ziel: sich selbst verhören, um sich besser Gehör zu verschaffen) hat einen genau austarierten Aufbau: Der Band

gliedert sich in fünf große Teile, deren erste vier sich den verschiedenen Etappen des Reflexionsvorgangs widmen; der fünfte Teil dokumentiert die Entwicklungstagung in Graz im Dezember 2003. Während sich der erste Abschnitt der Kernfrage nach Begriff und Natur der Globalisierung stellt („Welche Globalisierung?“), geht es im zweiten um die unterschiedlichen räumlichen Ebenen, in denen sich Globalisierung im Besonderen und menschliche Vergesellschaftung im Allgemeinen konkretisiert: Region, Nationalstaat und Europa. Im dritten Teil wiederum finden sich in Untergruppen Überlegungen zu „Querschnittsthemen der Globalisierung“ wie Bildung und Globales Lernen, Wohlstand und Wohlstandverteilung sowie Armut(sbekämpfung). Der vierte Teil schließlich dokumentiert den Versuch, eine Antwort auf die Frage „Was ist Politik?“ zu finden. Die hier erwähnten Teile spiegeln die verschiedenen Workshops des Reflexionsvorgangs wider, dementsprechend enthalten die jeweiligen Teile die Referate in Kurzform (begrüßenswerterweise in vielen Fällen den Duktus eines gesprochenen Beitrags beibehaltend) sowie die dazugehörigen Diskussionen in Form eines zusammenfassenden Protokolls. Darüber hinaus finden sich die Arbeitsgruppen der Workshops dokumentiert, im Band erkennbar an der Überschrift „Reflexion“. Diskussionen und Workshops schlaglichtartig zu dokumentieren, ist gewiss ein mutiges Unterfangen: Hier

stellen sich die klassischen Fragen der Quellenkritik (Wer verfasst das Protokoll? Was wird aufgenommen, was ausgeblendet?) sowie Fragen nach der angemessenen sprachlichen Form bei der Wiedergabe von Stegreifdialogen. Dieser Mut macht sich indes durchwegs bezahlt, vermögen die Diskussionspassagen doch Authentizität und Atmosphäre zu vermitteln. Auch finden sich in diesen Diskussionen viele auf den Punkt gebrachte Aussagen, die in vorbereiteten Texten für gewöhnlich allerlei diskursiven Strategien und diplomatischen Zurückhaltungen zum Opfer fallen. In welchem Text würde man sonst zur Frage von Grenzen und Möglichkeiten von Entwicklungspolitik angesichts der gegebenen ökonomischen und politischen Strukturen folgenden Befund finden: „Die sinnvollste Strategie wäre es, nach dem Slogan ‚Vergesst die EZA‘ zu verfahren. Man sieht im Südwind-Magazin, dass die Darstellung der EZA eigentlich nur wertvolle Druckseiten verbraucht, aber im Weltmaßstab diese Projekte völlig irrelevante Peanuts darstellen.“ (Christoph Parnreiter in der Diskussion, S. 99). Solch Unerhörtes gehört gehört, auch wenn der Urheber dieser Aussage nicht ansteht, diese im Zuge der Diskussion wieder zu relativieren. Die Diskussionen beinhalten ferner recht beunruhigende Bekenntnisse von VertreterInnen wichtiger politischer Akteure (Norbert Templ von der Arbeiterkammer: „Wir haben jedenfalls kein Gegenmodell für Entwicklung.“

S. 142), die in manchen Fällen auch zeigen, wie schwierig bei VertreterInnen aus der Praxis der Umgang mit Kritik an den ambivalenten Verwicklungen ist, in die sich diese heute begeben müssen.

Für solch authentische Einblicke in einen Diskussionsprozess ist man auch durchaus bereit, den Preis für diese Form der zusammenfassenden Wiedergabe von Debatten zu zahlen: Manche der Aussagen sind nur wenig ins Reine gedacht, in vielen Fällen mangelt es an Kohärenz und dem Diskussionsverlauf kann man als Außenstehende/r streckenweise nicht mehr folgen. Und ist man auf Seite 209 angelangt, liest man Plastiksätze wie „Es gilt, das Globale auf die lokale Ebene herunter zu holen“ gewiss nicht zum ersten Mal.

Nun zu einigen inhaltlichen Aspekten dieses allgemein mit inhaltlicher Vielfalt und Breite nicht geizenden Bandes: Eines der Kernanliegen der Positionierung des Mattersburger Kreises in der Debatte um Globalisierung findet im Motto der Entwicklungstagung 2003 adäquaten Niederschlag: „Globalisierung ist kein Schicksal, Globalisierung wird gemacht.“ Dem Sachzwang-Argument von der Unvermeidlichkeit von Globalisierung und Liberalisierung sowie der Analyse von Globalisierung und Kapitalismus als anonymen Kräften, die blinder Logik folgen, gilt die Kritik einer ganzen Reihe von Beiträgen. Allerdings die Erkenntnis, dass Globalisierung ein „politisch konstitu-

ierter Prozess“ ist (S. 40), der durch neoliberales Gedankengut vorangetrieben und abgesichert wurde, liest sich in manchen Beiträgen als Einführung auf ideologische und machtpolitische Faktoren. So betont Johannes Jäger, dass für den weltweiten Abbau sozialpolitischer Maßnahmen neben einer „Interessensverschiebung hin zum *Shareholder Value*“ insbesondere die „langfristigen Strategien“ liberaler *think tanks* sowie „diskursive Verschiebungen“ hin zu neoliberalen Vorstellungen verantwortlich waren (S. 188f.). Wiewohl es wichtig ist, Globalisierung und Neoliberalismus nicht als historische Selbstläufer und naturwüchsige Zumutungen zu sehen, hinterlassen mehrere Beiträge und ihre Betonung der Machinationen rechtsliberaler Netzwerke den Eindruck, diese Phänomene seien auf eine Veränderung vornehmlich ideologisch-diskursiver Kräfteverhältnisse zurückzuführen und nicht eine aus der Sicht von KapitaleignerInnen notwendige Antwort auf bestimmte Krisenerscheinungen – eine Antwort, die sich im Kräfteverhältnis zwischen den sozialen Klassen erst durchsetzen musste. Der erste Hauptvortrag der Entwicklungstagung von Karin Fischer jedenfalls rundet die in den Beiträgen zum Reflexionsprozess etwas ungewuchtet erscheinende Betonung der bewussten politischen Implementierung von Globalisierung durch die Hervorhebung der Krise der kapitalistischen Ökonomie in den 1970er Jahren und die Notwendigkeit einer Antwort auf dieselbe ab (S. 288-290). Dieter

Plehwe, der zweite Hauptreferent der Tagung, bringt wiederum einen in den anderen Beiträgen des Bandes kaum präsenten Aspekt in die Diskussion ein: Klassen und Klassenanalyse. Erst dadurch ist eine „Verknüpfung von gesellschaftlichen Strukturdimensionen mit sozialen Akteurskonstellationen“ möglich (S. 350), lässt sich über die Rolle von transnationalen Elitezirkeln der Bourgeoisie sprechen, ohne einen „voluntaristischen“ oder gar verschwörungstheoretischen Blickwinkel einzunehmen (S. 335). Mit Blick auf die Klassenkräfteverhältnisse präzisieren sich mitunter auch die Alternativen zur Vorherrschaft von Globalisierungsgerede und neoliberalen Argumentationsmustern: Es geht nicht nur um Freiräume, sondern es geht um die Erringung von „Gegenmacht“ (S. 478).

Gegenmacht setzt die Schaffung von Gegenwissen voraus, eine Aufgabe, der sich dieser Band ohne Scheu verpflichtet fühlt. Dieser schon im Untertitel präsentierte Anspruch (Stichwort: Repolitisierung), der Verweis auf Volksbildungstraditionen und lateinamerikanische Praktiken der *educación popular* (S. 75) geben Zeugnis von einem Wissenschaftsverständnis, das sich nicht außerhalb gesellschaftlicher Bewegungen verortet, sondern im Austausch mit ihnen. Dafür muss man „die Dinge so lange bearbeiten, bis man sie einfach formulieren kann“ (S. 101). Dies jedenfalls ist gelungen – und das ist nicht wenig.

DAVID MAYER

Autorinnen und Autoren

Alexandra Strickner, Studium der Volkswirtschaft an der Wirtschaftsuniversität Wien, Leiterin des “Trade Information Project” des Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) in Genf, Arbeitsschwerpunkte WTO-Agrar- und Dienstleistungsverhandlungen.

Christina Deckwirth, Mitarbeiterin bei Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEED e.V.), Forschungsinteressen: internationale Handels- und Investitionspolitik mit den Schwerpunkten WTO/GATS und EU-Handelspolitik, Konzernlobbying

Kunibert Raffer, ao Prof. am Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Wien, Senior Associate der New Economics Foundation., London, Arbeitsschwerpunkte: Internationaler Handel, Internationale Finanzen, Entwicklungshilfe, homepage: <http://homepage.univie.ac.at/kunibert.raffer>

Peter Drahos is Professor of Law and Director of the Centre for Governance of Knowledge and Development and the Head of Program of the Regulatory Institutions Network at the Australian National University. His research interests include legal philosophy, intellectual property, trade negotiations and international business regulation.

Stefan Schmalz, freier Mitarbeiter von WEED und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Marburg, promoviert zur Außenwirtschaftspolitik Brasiliens; Forschungsinteressen: Internationale Politische Ökonomie, Lateinamerika mit Schwerpunkt Brasilien und Kolumbien, Regionale Integrationsprozesse.

Werner Raza ist Mitarbeiter der AK Wien und Lehrbeauftragter an der Wirtschaftsuniversität Wien. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Internationaler Handel, Liberalisierung/ Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen.

Die letzten Ausgaben

- 1/01 Überbevölkerung – Unterentwicklung / Overpopulation – Underdevelopment
2/01 Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit /
The Future of Development Cooperation
- 3-4/01 Mexiko – eine kritische Bilanz von 15 Jahren freiem Handel in Nordamerika
Mexico – A Critical Assessment of 15 Years Free Trade in North America
- 1/02 African Empowerment: Knowledge and Development
2/02 Mutationen der Entwicklungspolitik / Mutations of Development Politics
3/02 Neoliberalism at work: Netzwerke, Wissensproduktion und neue Eliten in
der Peripherie / Networks, Knowledge Production and New Elites in the
Periphery
- 4/02 Südostasien zu Beginn des 21. Jahrhunderts /
South-east Asia at the Brink of the 21st Century
- 1/03 Landreformen in Afrika / Land Reform Policies in Africa
2/03 Neue Internationale Armutsprogramme: Neoliberalismus mit
menschlichem Gesicht? / New International Poverty Programs:
Neoliberalism with a Human Face?
- 3/03 Drei Jahrzehnte Neoliberalismus in Lateinamerika. Bilanz und
Perspektiven / Three Decades of Neoliberalism in Latin America. Outcome
and Perspectives
- 4/03 Wem gehört das Wasser? Die Kommodifizierung öffentlicher
Dienstleistungen / Who owns the Water? The Commodification of Public
Services
- 1/04 Junge Zugänge / Young Approaches to Development Studies
2/04 Gender & Peacebuilding. Frauen und Geschlechterverhältnisse in Post-
Conflict Situationen / Gender & Peacebuilding. Women and Gender Rela-
tions in Post-Conflict Situations
- 3/04 Kunst - Kultur - Entwicklung / Art - Culture - Development
4/04 Multikulturelle Autonomie in Lateinamerika / Multicultural Autonomy in
Latin America
- 1/05 „Entwicklung“ im Schulunterricht / “Development” in School Education
2/05 Alternative Entwicklungen in Lateinamerika/
Alternative Developments in Latin America
- 3/05 Recht auf Nahrung / Right to Food

Die kommenden Hefte

- 1/06 Was bleibt von der „Entwicklung der Unterentwicklung“?
Kritische Würdigung von André Gunder Frank
- 2/06 Regionale Integration - Tendenzen und Alternativen
- 3/06 Konflikttransformationen und Friedensprozesse
- 4/06 Entwicklung und Bildung

Informationen für AutorInnen

Manuskripte sind per e-mail zu senden an jep@mattersburgerkreis.at bzw. auf Diskette oder CD-ROM per Post an: Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. Der Beitrag darf komplett den Umfang von 20 Seiten (2-zeilig) nicht überschreiten. Legen Sie je ein kurzes Abstract in Deutsch und Englisch (je ca. 100 Worte) sowie eine Kurzcharakteristik Ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit bei. Am Ende des Beitrags sollte ein Verzeichnis der gesamten verwendeten Literatur stehen. Zitierweise im Text: Geben Sie bitte den Namen, das Jahr und bei wörtlichen Zitaten die jeweilige Seite an.

Das Manuskript muss als Word-Dokument oder in einem anderen Windows-kompatiblen Dateiformat eingesandt werden. Grafiken und Abbildungen sollten in schwarz/weiß gestaltet sein und als TIFF bzw. EXCEL-Datei extra abgespeichert werden.

Redaktionsschluss für das Heft Nr.1 ist der 31.12., für das Heft Nr.2 der 31.3., für das Heft Nr.3 der 30.6. und für das Heft Nr.4 der 30.9.

Information for Contributors

Manuscripts should be submitted electronically to jep@mattersburgerkreis.at or by mail on a disc/CD-Rom to Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien. The complete manuscript should not exceed 20 pages (double spacing). All submissions must contain an abstract in German and English (each should not exceed 100 words) and a short curriculum vitae. The author's name, affiliation and e-mail address should be clearly indicated. A complete bibliography listing every work referenced in the text must be included at the end of the submitted text.

References should have the following format: Name, year of publication and the pagination for text references.

The document must be submitted in Word or another word processing program for windows. Graphs and tables/figures should be designed in black/white and saved as TIFF or EXEL- files.

The deadlines for submitting manuscripts are as follows:

Issue no. 1: 31.12., issue no. 2: 31.3., issue no. 3.: 30.6., issue no. 4: 30.9.

Gefördert aus öffentlichen Mitteln der

Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Journal für Entwicklungspolitik (JEP)

ISSN 0258-2384, Erscheinungsweise: vierteljährlich

Heft XXI, 4-2005, ISBN 3-85476-173-2

Preis des Einzelhefts: Euro 9,80, sFr 17,50

Preis des Jahresabonnements: Euro 39,-, sFr 69,-

ab 2006: Euro 39,80, sFr 69,-

Abonnementbezug über die Redaktion:

Journal für Entwicklungspolitik, Berggasse 7, A-1090 Wien,

e-mail: office@mattersburgerkreis.at

Das Abonnement kann zum Jahresende unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist gekündigt werden.

1. Auflage 2005

© Mandelbaum Verlag Wien

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung bedarf der vorherigen schriftlichen Zustimmung der Redaktion. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung des Verlages wieder.

Umschlaggestaltung & Satz: Michael Baiculescu, Mandelbaum Verlag, Wien

Druck: Interpress, Budapest

Offenlegung nach § 25 Mediengesetz

Medieninhaber: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den Österreichischen Hochschulen, Berggasse 7, A-1090 Wien

Grundlegende Richtung des JEP: Wissenschaftliche Analysen und Diskussionen von entwicklungspolitischen Fragestellungen und Berichte über die entwicklungspolitische Praxis. Verantwortlich für Inhalt und Korrekturen sind die AutorInnen bzw. die Redaktion.