

Die WTO und das Welternährungssystem: eine Gewerkschaftsstrategie



Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café-
und Genussmittelarbeiter-Gewerkschaften

Genf, 2002

Gedruckt auf Umweltschutzpapier

Inhalt

- 3 1. Einleitung: Die WTO und die «Globale Landwirtschaft»**
- 6 2. Die Antwort der Gewerkschaften: Eine Strategie der integrierten Rechte**
- 11 3. Die WTO-Abkommen und die globale Ungleichheit**
 - 3.1 Die «Entwicklungsbox»*
 - 3.2 Konsolidierung des Einflusses der Unternehmen*
 - 3.3 Harmonisierung nach unten*
 - 3.4 Der Angriff gegen die Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen*
- 18 4. Die weiteren Zusammenhänge**
 - 4.1 Die WTO als System*
 - 4.2 Unternehmensglobalisierung: Die Aufhebung von Schranken*
 - 4.3 Exportabhängigkeit und Auslandsschulden*
- 22 5. Globale Investitionssysteme**
 - 5.1 Investitionsregeln in der WTO*
 - 5.2 NAFTA-Kapitel 11*
 - 5.3 Die FTAA und bilaterale Investitionssysteme*
- 25 6. Schlussbetrachtung**

1. Einleitung: Die WTO und die 'Globale Landwirtschaft'

Das Welternährungssystem von heute zu analysieren, ist gleichzeitig einfach und kompliziert. Es ist einfach, wenn wir uns die Bedeutung der Ernährung für die Aufrechterhaltung des menschlichen Lebens vor Augen führen. Jeder Mensch braucht Nahrungsmittel; der Zugang zu ausreichenden, sicheren und gehaltvollen Nahrungsmitteln ist ein grundlegendes Menschenrecht. Rund 1,3 Milliarden Menschen sind aktiv in der landwirtschaftlichen Produktion tätig, und die Landwirtschaft beschäftigt die Hälfte der Erwerbsbevölkerung der Welt. Hierzu gehören auch 450 Millionen unselbständige Landwirtschaftsarbeitnehmer. In den Entwicklungsländern bilden die Landwirtschaftsarbeitnehmer die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung, und ihr Anteil erreicht in einigen Ländern bis zu 80 Prozent. Mehr als die Hälfte der unselbständigen Erwerbstätigen in der Landwirtschaft der Welt sind Frauen, und 70 Prozent aller arbeitenden Kinder sind in der Landwirtschaft beschäftigt.

Die meisten in der landwirtschaftlichen Produktion tätigen Menschen erzeugen Nahrungsmittel. Nach Angaben der VN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) erzeugen Landfrauen die Hälfte der Nahrungsmittel der Welt und 60 bis 80 Prozent der Nahrungsmittel in den meisten Entwicklungsländern. Alle Landwirtschaftsarbeitnehmer und Kleinbauern sind gleichzeitig Erzeuger und Verbraucher von Nahrungsmitteln, und ihre Existenz ist an die Existenz jener gekoppelt, die die von ihnen erzeugten Nahrungsmittel verbrauchen. Dies ist ein ganz einfacher, aber grundlegender Zusammenhang innerhalb des Welternährungssystems.

Wenn man das Welternährungssystem mit dem gesunden Menschenverstand erfassen will, stellen sich zunächst einige elementare Fragen. Warum hungern heute 820 Millionen Menschen, wenn der Zugang zu sicheren, gehaltvollen Nahrungsmitteln so wichtig ist? Warum hungern Menschen in nahrungsmittelexportierenden Ländern und warum sind Landwirtschaftsarbeitnehmer schlecht ernährt? Warum gehören unselbständige Landwirtschaftsarbeitnehmer und Kleinbauern zu den Ärmsten der Welt, wenn sich der Wert der jährlichen weltweiten Ausfuhren von landwirtschaftlichen Erzeugnissen auf 545 Milliarden US-Dollar beläuft?

Warum sind die Bedingungen, unter denen Nahrungsmittel erzeugt werden, für die Gesundheit und das Wohl dieser Menschen so schädlich,

wenn doch mehr als die Hälfte der Erwerbsbevölkerung der Welt in der landwirtschaftlichen Produktion arbeitet? Nach Angaben der IAO verlieren in jedem Jahr mindestens 170 000 Landwirtschaftsarbeitnehmer ihr Leben infolge eines Unfalls an ihrer Arbeitsstätte. Arbeitnehmern in der Landwirtschaft droht zweimal so häufig der Tod am Arbeitsplatz wie in jedem anderen Wirtschaftszweig. In jedem Jahr werden 40 000 dieser Todesfälle durch die Einwirkung von Pestiziden verursacht. Jedes Jahr erleiden schätzungsweise drei bis vier Millionen in der Landwirtschaft beschäftigte Menschen durch die gefährlichen Pestizide, die sie verwenden müssen, schwere Vergiftungen, die auch zu Krebs und zu Beeinträchtigungen der Reproduktionsfähigkeit führen können. Nur 5 Prozent der 1,3 Millionen Landwirtschaftsarbeitnehmer der Welt können irgendeine Form der Arbeitsaufsicht oder einen gesetzlichen Schutz ihrer Rechte auf Sicherheit und Gesundheit in Anspruch nehmen. Und dennoch strebt die von Institutionen wie der Welthandelsorganisation (WTO) aggressiv geförderte Globalisierungsagenda der Unternehmen noch mehr Deregulierung und noch weniger sozialen Schutz an.

Nach dem von der WTO so bezeichneten "Rückschlag in Seattle" im Jahr 1999 startete die Vierte Ministertagung der WTO in Doha (9.-15. November 2001) eine neue Runde der Handelsliberalisierung. Die Gewinner dieser neuen 'Doha-Entwicklungsrunde' sind ganz eindeutig die transnationalen Konzerne (TNKs), die die Weltwirtschaft dominieren. Hierzu gehört auch die Landwirtschafts- und Nahrungsmittelverarbeitungsbranche, in der durch Fusionen und Übernahmen einige globale Konzerne die Kontrolle übernommen haben. Konzerne, die Saatgut liefern, haben mit Unternehmen der Agrochemie und der Biotechnologie fusioniert und damit das Welternährungssystem neu ausgerichtet. Robert Fraley, der Präsident der Saatgutsparte von Monsanto hat hierzu festgestellt: "Dies ist keine bloße Konsolidierung von Saatgutfirmen, sondern in Wirklichkeit eine Konsolidierung der gesamten Nahrungsmittelkette"¹.

Aufgrund dieser Kontrolle der gesamten Nahrungsmittelkette können Konzerne wie Du Pont in ihre "Liste der Dinge, die für den Planeten zu tun sind" auch die simple Aufgabe aufnehmen, die darin besteht, "den Planeten zu ernähren". In Wirklichkeit bedeutet dies jedoch, dass die Menschen sich ohne Riesenkonzerne wie Du Pont immer weniger

selbst ernähren können, da sie immer abhängiger von den Erzeugnissen und Produktionsmethoden der TNKs werden. In diesem Sinne ist die Nahrungsmittelkette mit einem Schloss versehen, und die TNKs haben den Schlüssel dazu. Dies ist das Ziel, zu dem uns die Globalisierung der Unternehmen hinführen will und die neue WTO Runde wird uns dort noch rascher hinbringen.

Dies alles sind keine philosophischen Fragen oder Gedanken über die Moral unserer Zeit. Es sind vielmehr einige der elementarsten *politischen* Fragen, die in bezug auf das System, in dem wir leben, gestellt werden müssen. Sie wiederum werfen eine andere grundlegende Frage auf: Wenn dies heute für Milliarden von Menschen die drängendsten Probleme sind, warum ist dann die WTO so sehr bemüht, diese noch zu verschärfen? In der abschließenden Ministererklärung der WTO wurden Hunger und Unterernährung, Ernährungssicherheit und nachhaltige Landwirtschaft als "Nicht-Handelsfragen" nur am Rande erwähnt. Auf die Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft wurde überhaupt nicht eingegangen. Statt ernsthafte Versuche zu unternehmen, diese Probleme anzugehen, befassten sich die Handelsgespräche in erster Linie damit, wie mehr Druck auf Landwirtschaftsarbeitnehmer und Kleinbauern ausgeübt werden könne, damit sie konkurrenzfähiger würden, und wie sie noch stärker einem unbeständigen, schwankenden Markt ausgesetzt werden könnten. Es ist dies derselbe Markt, der Hunderttausende von Kleinbauern und Landwirtschaftsarbeitnehmern durch fallende Preise für Kaffee, Zucker und andere landwirtschaftliche Erzeugnisse von ihrem Land verdrängt und arm gemacht hat. Hunger und die Notwendigkeit, Millionen von Menschen Zugang zu Nahrungsmitteln zu verschaffen, sind zwar zwei der größten Herausforderungen, denen wir uns gegenübersehen, doch auf der Agenda der WTO hat die Frage Vorrang, wie der "Marktzugang" so gestaltet werden kann, dass sich die Macht und die Gewinne der Konzerne in der Agro-Nahrungsmittelindustrie konsolidieren.

1996 hat der Welternährungsgipfel seinen Plan verkündet, den Hunger in der Welt bis 2015 um die Hälfte zu vermindern. Doch in den Handelsgesprächen der WTO wurden wesentlich kürzere Fristen für die Ausweitung des globalen Agrargeschäfts festgelegt. Die Frist für die Halbierung des Hungers in der Welt läuft erst in 15 Jahren ab, die rasche Marktliberalisierung in der Landwirtschaft soll jedoch bereits in 15 *Monaten* erreicht werden – wobei für die Fünfte Ministertagung der WTO in Mexiko Mitte 2003 neue Verpflichtungen vorgesehen sind.

Hunger und Unterernährung finden nur Beachtung, wenn das Problem zum Nutzen der Agrarwirtschaft formuliert werden kann. Vor der WTO-Mini-

stertagung in Doha erklärte Präsident Bush: "Ich möchte, dass Amerika die Welt ernährt. Wir lassen einige große Möglichkeiten ungenutzt, nicht nur in unserer Welthälfte, sondern in der ganzen Welt"². So werden die globale Menschheitskrise und die umfassende Verletzung des Rechts der Menschen auf Zugang zu ausreichenden, sicheren und gehaltvollen Nahrungsmitteln zu einer Chance für die Unternehmen umdefiniert. Zu denen, die 'von Amerika ernährt' werden sollen (d.h. von den US-amerikanischen Agrarkonzernen), gehören die Kleinbauern und Landwirtschaftsarbeitnehmer in aller Welt, deren Lebensgrundlage durch Wettbewerb, fallende Rohstoffpreise, Schulden und Verdrängung infolge des Preisdumpings der Agrarkonzerne und ihrer eigenen Abhängigkeit von überbewerteten Düngemitteln und überbewertetem Saatgut vernichtet wurde. Hinzu kommt, dass 30 Millionen Menschen in den USA, die Hunger leiden – darunter mehr als 4 Millionen unterernährte Menschen in dem nahrungsmittelexportierenden Bundesstaat Kalifornien – genau wissen, dass erst, wenn ihr Hunger zu einer Chance für die Unternehmen wird, "Amerika Amerika ernährt".

Für die Regierung der USA bedeuten die Ernährung der Hungernden in der Welt und die Förderung der US-amerikanischen Landwirtschaftsexporte ein und dasselbe. Wie Bush sagte: "Zunächst muss man eine Regierung haben, die gewillt ist, Handelsschranken niederzureißen, und genau das tun wir".

Was aber sind diese "Schranken", wie werden sie "niedergerissen", und was sind die Folgen?

Kurz nach der WTO-Tagung in Doha machte die US-amerikanische Landwirtschaftsministerin Ann M. Veneman klar und deutlich, dass zu diesen "Schranken" auch Bemühungen der Regierungen zum Schutz der Gesundheit gehörten, mit denen gewährleistet werden sollte, dass die Verbraucher das Recht hätten, sich gegen genetisch veränderte Nahrungsmittelerzeugnisse zu entscheiden. Venemann kritisierte insbesondere die Entscheidung der EU, genetisch veränderte Nahrungsmittel streng zu regulieren und eine Kennzeichnungspflicht für genetisch veränderte Nahrungsmittelerzeugnisse einzuführen. Ebenso wie andere Formen des Umwelt- und Sozialschutzes werden auch Beschränkungen für genetisch veränderte Produkte als "Schranken" betrachtet, die niedergerissen werden müssen oder erst gar nicht errichtet werden dürfen.

In der gleichen Rede betonte Veneman, dass "... nicht hingenommen werden kann, dass Nicht-Handelsfragen wesentliche WTO-Bestimmungen aushöhlen oder uns von unserem primären Ziel ablenken". Dieses Ziel besteht nicht darin, das universale Recht auf ausreichende, sichere und gehaltvolle Nahrungsmittel zu gewährleisten oder eine nach-

haltige Landwirtschaft zu fördern, die Millionen ihren Lebensunterhalt bietet, sondern vielmehr darin, eine "globale Landwirtschaft"³ zu schaffen. Nach dieser globalen Vision "muss eine künftige Landwirtschaftspolitik marktorientiert sein ... Sie muss die Landwirtschaft in die globale Wirtschaft integrieren und sie nicht von ihr isolieren". Vor diesem Hintergrund kommt dem WTO-Landwirtschaftsabkommen und den Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Standards (SPS) und Technische Handelsschranken (TBT) eine zentrale Rolle bei der Beseitigung von Schranken und der Konsolidierung der Beherrschung des Welternährungssystems durch die globalen Konzerne zu.

Ungeachtet einiger Meinungsunterschiede darüber, wann und wie die Landwirtschaft liberalisiert werden sollte und die Interessen der Agrarindustrie gefördert werden müssten, unterstützte die Mehrheit der auf der WTO-Tagung in Doha vertretenen Regierungen stillschweigend die von der US-Regierung entwickelte Vision einer marktorientierten und kommerzialisierten "globalen Landwirtschaft". Mit wenigen Ausnahmen stritten die Verhandlungsführer in erster Linie darüber, wer welchen Anteil der Gewinne aus der "globalen Landwirtschaft" erhalten sollte, nicht jedoch über die Verletzung der Rechte der arbeitenden Menschen im Zuge des zerstörerischen Prozesses der Globalisierung der Landwirtschaft.

Die Vision der "globalen Landwirtschaft" lässt völlig die immanenten Sozial- und Umweltkrisen des derzeitigen Welternährungssystems und ihre gewaltigen Kosten in Gestalt von Menschenleben außer Acht. Bezeichnenderweise werden die Rechte und Existenzen der Millionen Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und in der Nahrungsmittelverarbeitenden Industrie, der Subsistenzfarmer und der Kleinbauern, auf deren Arbeit das gesamte System aufbaut, völlig ignoriert.

Und genau deshalb muss die Gewerkschaftsbewegung die Herausforderung annehmen, eine langfristige, umfassende Strategie zu entwickeln, um sicherzustellen, dass das Welternährungssystem in erster Linie darauf ausgerichtet ist, das Recht auf sichere Ernährung, Nahrungsmittelsicherheit und Nahrungsmittelsouveränität sowie die Rechte und den Lebensunterhalt der in der Nahrungsmittelproduktion tätigen Menschen zu gewährleisten.

¹ Zitiert in *The Guardian*, 15. Dezember 1997.

² *New York Times*, 19. Juni 2001.

³ Rede der Landwirtschaftsministerin der USA Ann M. Veneman, Oxford, VK, 3. Januar 2002.

2. Die Antwort der Gewerkschaften: Eine Strategie der integrierten Rechte

Was tun wir als Gewerkschaften, die die Interessen der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelindustrie organisiert vertreten und die Interessen der marginalisierten Farmer und Kleinbauern unterstützen, um auf diese Herausforderungen zu reagieren?

Es genügt nicht, diese Probleme als 'Gegenstände' in die Liste der Dinge aufzunehmen, mit denen sich unsere Gewerkschaften befassen müssen. Wir benötigen vielmehr eine Strategie, die ein kritisches Verständnis der WTO, der Globalisierung und der Landwirtschaft entwickelt, die das, was geschieht, erläutert, und den Grundstein für die Reaktionen der Gewerkschaften legt. Solche Reaktionen umfassen Strategien und Taktiken, die komplexen Problemen Rechnung tragen müssen, ohne sich in technischen Einzelheiten und nebensächlichen Diskussionen zu verlieren. Wie nachstehend (in Abschnitt 4) gezeigt wird, ist die Behandlung der WTO-Abkommen als Rechtstexte, die technisches Verständnis und fachliches Wissen erfordern, eine Art der Selbstbeschränkung, die den Einfluss und die Politik der WTO unberücksichtigt lässt.

Damit unsere Strategie für unsere Mitglieder konkrete Folgen hat, muss sie ein Bild der Globalisierung der Landwirtschaft und der WTO vermitteln, das ihre Auswirkungen auf die Arbeitnehmer und Kleinbauern in aller Welt verständlich macht. Darüber hinaus muss sie ein Leitfaden für Gewerkschaften sein, an dem sie ihre lokalen Reaktionen ausrichten können. Wir benötigen eine gemeinsame Agenda, die die internationale Solidarität stärkt und ein international koordiniertes Vorgehen ermöglicht, wobei aber gleichzeitig eine Vielfalt von Strategien und Taktiken auf nationaler und lokaler Ebene zu berücksichtigen und zu fördern sind.

In der Einleitung haben wir festgestellt, dass die WTO und die neoliberale Politik im allgemeinen die Arbeitsbedingungen und das Leben arbeitender Menschen gefährden und ihnen den Zugang zu ausreichender, gesunder und gehaltvoller Ernährung verwehren. Um es anders zu formulieren, verweigern die WTO und die neoliberale Politik das Recht auf ausreichende, sichere und gehaltvolle Ernährung.

Diese Abhandlung stellt keine umfassende Analyse der WTO-Abkommen und ihrer Folgen für Ernährung und Landwirtschaft dar, sondern unternimmt

vielmehr den Versuch, den Rahmen für eine Gewerkschaftsstrategie zu entwickeln. Dabei wird zunächst von einer Reihe von Grundsätzen und Zielen ausgegangen – die eine Festlegung auf *Rechte* darstellen – mit deren Hilfe die Auswirkungen der WTO auf das Welternährungssystem bestimmt und die Herausforderungen ermittelt werden, denen sich Landwirtschaftsarbeitnehmer und Kleinbauern gegenübersehen. Was hier dargelegt wird, sind eine *auf integrierten Rechten* beruhende Strategie zum Verständnis der Auswirkungen des WTO-Landwirtschaftsabkommens und insbesondere der Konsequenzen der neuen Verhandlungsrunde, die in der Fünften WTO-Ministerkonferenz in Mexiko im Jahr 2003 gipfeln wird, sowie ein Rahmenplan für die Schulung und Mobilisierung unserer Mitglieder.

Eine Vorgehensweise besteht darin, eine Reihe kollektiver Rechte festzulegen, die so viele Probleme wie möglich abdecken, wobei diese Reihe jedoch übersichtlich und zu bewältigen sein muss. Diese Rechte sollten als Paket behandelt werden, untrennbar nicht nur im Prinzip, sondern auch in der Praxis. Dies ist wichtig, weil eine Gruppe von Rechten nicht ohne die anderen verwirklicht werden kann. Da die Probleme, denen wir uns gegenübersehen, vielfältig sind und mit einer langen Reihe anderer Probleme zusammenhängen, benötigen wir eine integrierte Strategie, mit der auf eine Vielfalt von Problemen reagiert werden kann.

Das Prinzip der voneinander abhängigen, untrennbaren Rechte ist keinesfalls neu. Dieser Begriff wird bereits in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948 verwendet. Die FAO hat in bezug auf die Untrennbarkeit dieser Rechte folgendes erklärt:

Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte proklamierten bürgerlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte gelten als voneinander abhängig, miteinander verbunden, unteilbar und gleich wichtig. Um das Recht auf Ernährung in vollem Umfang nutzen zu können, benötigen die Menschen Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Bildung, Achtung ihrer kulturellen Werte, das Recht auf Eigentum und das Recht, sich wirtschaftlich und politisch zu organisieren.

Dieses Argument der voneinander abhängigen und unteilbaren Rechte gilt auch für den Internationalen Pakt der VN über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966). Artikel 8 dieses Paktes

gewährleistet das Recht, Gewerkschaften zu bilden und einer frei gewählten Gewerkschaft beizutreten, sowie das Streikrecht, während Artikel 11 das Recht auf eine angemessene Ernährung gewährleistet.

Eine gewerkschaftliche Reaktion, die Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte mit Ernährungsrechten koppelt, geht jedoch über bloße Prinzipien hinaus und zielt auf die Praxis an der Basis ab. Eine integrierte Strategie ist nicht nur notwendig, weil uns das Welternährungssystem mit einem breiten Spektrum von Herausforderungen konfrontiert, sondern auch wegen der Natur der Nahrungsmittelkette selbst, in der die Interessen der Arbeitnehmer und der Verbraucher unauflösbar miteinander verbunden sind.

Nur allzu häufig wird das Recht auf sichere Nahrungsmittel als ein Prinzip behandelt, das in multilateralen Vereinbarungen wie dem WTO-Landwirtschaftsabkommen verankert werden muss. Natürlich ist es ein wichtiges Prinzip, doch muss jede ernst gemeinte Maßnahme zu seiner Durchsetzung

in der Praxis die Rolle der Arbeitnehmer berücksichtigen, die diese Nahrungsmittel anbauen und verarbeiten. Unabhängig davon, ob es sich um gefährliche Pestizide oder die Beschleunigung der Produktionsbänder handelt, muss der Schutz des Rechtes auf sichere Nahrungsmittel nicht im Regal, sondern auf den Feldern und in den Fabriken beginnen. So besteht beispielsweise ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem weitverbreiteten Problem der Schädigungen durch repetitive Belastungen und den hohen Unfall- und Todesfallraten in der nahrungsmittelverarbeitenden Industrie einerseits und dem hohen Produktionstempo und der Intensität der Arbeit andererseits. Ebenso hat die Verdopplung und Verdreifachung der Geschwindigkeit der Schlacht- und Verarbeitungsbänder in den letzten Jahrzehnten ganz entscheidend zu einer drastischen Zunahme der Ursachen für die steigende Zahl der Fleischvergiftungen beigetragen. Ein Produktionssystem, das die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer gefährdet, trägt auch zu unsicheren Nahrungsmitteln bei. Das Recht auf sichere Nahrungsmittel lässt sich daher nicht von dem Recht der Arbeitnehmer in der Nahrungsmittelver-

IAO-Übereinkommen für die Landwirtschaft

Übereinkommen Nr. 87: Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechtes

Übereinkommen Nr. 98: Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen

Übereinkommen Nr. 29: Zwangsarbeit

Übereinkommen Nr. 105: Abschaffung der Zwangsarbeit

Übereinkommen Nr. 100: Gleichheit des Entgelts

Übereinkommen Nr. 111: Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf)

Übereinkommen Nr. 138; Mindestalter

Übereinkommen Nr. 11: Vereinigungsrecht (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 141: Verbände ländlicher Arbeitskräfte

Übereinkommen Nr. 129: Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 99: Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 101: Bezahlter Urlaub (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 25: Krankenversicherung (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 36: Altersversicherung (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 38: Invaliditätsversicherung (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 40: Hinterbliebenenversicherung (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 12: Entschädigung bei Betriebsunfällen (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 10: Mindestalter (Landwirtschaft)

Übereinkommen Nr. 110: Plantagenarbeit

arbeitung trennen, Gewerkschaften zu bilden und Kollektivverhandlungen zu führen, um ein sicheres Arbeitsumfeld zu gewährleisten. Und wenn eine Reihe von Rechten in der Praxis nicht von anderen Rechten getrennt werden kann, kann eine solche Trennung auch nicht im Rahmen einer Strategie vorgenommen werden, die darauf abzielt, das Recht auf Nahrungsmittelsicherheit auf internationaler Ebene zu verankern. Genau deshalb muss das neue IAO-Übereinkommen über Arbeitsschutz in der Landwirtschaft (das im Juni 2001 angenommen wurde, aber noch ratifiziert werden muss) von Gewerkschaften, Kleinbauernverbänden und Verbraucherorganisationen in gleicher Weise als Instrument zur Förderung nicht nur der Rechte der Landwirtschaftsarbeitnehmer, sondern des Rechts aller arbeitenden Menschen auf gute, sichere Ernährung genutzt werden.

Die Bemühungen um die Verbindung der Rechte der Nahrungsmittelarbeitnehmer mit dem Recht auf gesunde, sichere Ernährung sind nicht neu. Die IUL verteidigt und fördert seit langem ein umfassendes Paket von Rechten im Zusammenhang mit der Erzeugung, dem Vertrieb und dem Verbrauch von Nahrungsmitteln. Hierzu gehört das Recht auf ausreichende, sichere und gehaltvolle Ernährung, wobei die Nahrungsmittelproduktion auf die Erfüllung menschlicher Bedürfnisse ausgerichtet ist. Artikel 2, Absatz 6 der IUL-Satzung lautet:

Innerhalb ihres besonderen Tätigkeitsbereichs wird die IUL aktiv die Organisation der Nahrungshilfsquellen der Welt zum gemeinsamen Wohl der gesamten Bevölkerung fördern, und sie wird eine angemessene Beteiligung der Arbeitnehmer- und Verbraucherinteressen in allen Stadien der nationalen oder internationalen Politik im Zusammenhang mit der Produktion, Verarbeitung und Verteilung der Güter der Nahrungs- und Genussmittelwirtschaft anstreben.

Das Bemühen um "angemessene Beteiligung der Arbeitnehmer- und Verbraucherinteressen in allen Stadien der nationalen oder internationalen Politik" ist die Formulierung eines besonderen Rechtes – nämlich des Rechtes der Arbeitnehmerorganisationen, gemeinsam mit Verbraucherververtretungen nationale, supranationale und internationale ernährungspolitische Maßnahmen zu gestalten. In der folgenden Darstellung der WTO und des Welternährungssystems wird jedoch gezeigt, dass die WTO dieses Recht systematisch ausschließt, indem sie die Möglichkeiten für Arbeitnehmer- und Verbraucherververtretungen vermindert, die Ernährungspolitik mitzugestalten, um so die Macht und die Interessen der Konzerne in den Bereichen Agro-Nahrungsmittel, Chemie und Biotechnologie zu fördern. Darüber hinaus zwingt die WTO *in allen Stadien der nationalen und internationalen Politik* ein Modell der marktorientierten industriellen Landwirt-

schaft auf, bei dem die *Nahrungsmittelproduktion zum Nutzen der Konzerne* Vorrang gegenüber dem Gemeinwohl der Bevölkerung insgesamt hat.

Das Recht auf Ernährungssicherheit allein reicht jedoch nicht aus, wenn Ernährungssicherheit zu eng als die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln definiert wird. Wichtige Faktoren sind nämlich auch, wer diese Nahrungsmittel produziert, wie sie produziert werden sowie die langfristige Nachhaltigkeit und Fähigkeit der Aufrechterhaltung einer angemessenen Nahrungsmittelversorgung. Der Begriff der Ernährungssicherheit wurde in den WTO-Ministerbeschluss von Marrakesch aufgenommen, dabei jedoch als Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln auf dem Markt und nicht als ausreichende Nahrungsmittel für die Bevölkerung oder ausreichender Ernährungswert definiert. In der Praxis erlaubt es der Beschluss von Marrakesch Entwicklungsländern, die Netto-Nahrungsmittelimporteure sind, nur, staatliche Unterstützung und direkte Zahlungen für die *Einfuhr* von Nahrungsmitteln zu leisten, wenn ein Mangel besteht. In anderen Worten, Entwicklungsländer können die Einfuhr *kommerzieller* Nahrungsmittel subventionieren, während die Subvention der lokalen Nahrungsmittelproduktion verboten ist. Dieser Widerspruch war der Nährboden für das Argument, dass echte Ernährungssicherheit nur durch Ernährungssouveränität gewährleistet werden kann.

Der Begriff der Ernährungssouveränität ist verhältnismäßig neu und wurde 1996 gezielt als Reaktion auf die Bedrohung geprägt, die die WTO für die Fähigkeit armer Länder bedeutete, eine angemessene Versorgung mit Grundnahrungsmitteln zu bieten und aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund ist die bloße Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln (im Sinne der Ernährungssicherheit) nicht mehr ausreichend, da hierbei die Quelle dieser Nahrungsmittel und die von ihrer Erzeugung und Nutzung abhängigen Existenzen völlig außer Acht gelassen werden. Eine brauchbare Definition des Begriffs Ernährungssouveränität enthält die Schlussfolgerung des Weltforums über Ernährungssouveränität, die am 17. September 2001 in Havanna, Kuba, verabschiedet wurde:

Ernährungssouveränität ist das Mittel, um Hunger und Unterernährung zu beseitigen und dauerhafte und nachhaltige Ernährungssicherheit für alle Menschen zu gewährleisten. Wir definieren Ernährungssouveränität als das Recht der Menschen, ihre Maßnahmen und Strategien für die nachhaltige Produktion, die Verteilung und den Verbrauch von Nahrungsmitteln selbst zu bestimmen, die das Recht auf Ernährung für die gesamte Bevölkerung gewährleisten, und zwar auf der Grundlage kleiner und mittlerer Produktionseinheiten, die ihre eigenen Kulturen und die Vielfalt der bäuerlichen, fischereitechnischen und eingeborenen Formen der

landwirtschaftlichen Produktion, des Vertriebs und der Verwaltung ländlicher Gebiete, bei denen Frauen eine grundlegende Rolle spielen, respektieren.

Wenn wir diesen Begriff der Ernährungssouveränität mit der Ernährungssicherheit kombinieren und eine wichtige Gruppe von Rechten einbeziehen, die die Rechte arbeitender Menschen in ihrer Eigenschaft als unselbständige Arbeitnehmer, Klein- und Subsistenzfarmer und Verbraucher vereinen, kann die folgende Gruppe integrierter Rechte die Grundlage für eine Gewerkschaftsstrategie bilden:

√ **Das Recht auf ausreichende, gehaltvolle und sichere Nahrungsmittel**

√ **Das Recht auf Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität**

√ **Das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen**

√ **Das Recht auf ein sicheres Arbeits- und Lebensumfeld**

√ **Das Recht auf Schutz des Lebensunterhalts**

Wenn wir von diesen grundlegenden integrierten Rechten ausgehen, können wir als nächstes entscheiden, ob Vereinbarungen wie das Landwirtschaftsabkommen und die WTO im allgemeinen mit diesen Rechten vereinbar sind. Wir müssen die Frage stellen, ob diese globalen Regeln für eine "globale Landwirtschaft" irgendeines dieser Rechte verweigern oder einschränken und ob sie neben diesen Rechten bestehen können. Eine Strategie, die sich auf integrierte Rechte stützt, würde dazu dienen, das Bewußtsein für wesentliche Aspekte des heutigen Welternährungssystems und die Auswirkungen der Unternehmensglobalisierung zu schärfen. Sie zwingt uns dazu, die Widersprüche zwischen den Forderungen und den Realitäten des Welternährungssystems zu durchdenken und die Strategie und Taktik für die Erreichung unserer Ziele genau auszuarbeiten.

Es ist nicht das vorrangige Ziel dieser Strategie zu entscheiden, ob die Aufnahme dieser Rechte in das Landwirtschaftsabkommen angestrebt werden sollte oder nicht, oder sich in eine unergiebig Diskussion über 'Reform oder Abschaffung' einzulassen. Vielmehr soll mit ihr aufgezeigt werden, wie unvereinbar diese Rechte mit dem Landwirtschaftsabkommen und dem umfassenderen globalen Handels- und Investitionssystem sind. Das Schwerkraft unserer Strategie ist nicht die Durchleuchtung der technischen Einzelheiten des Abkommens oder die Einführung anderer Formulierungen, sondern vielmehr das aggressive Bemühen um die Aufnahme einer Gruppe von Prioritäten, Zielen und Ver-

fahren, die auf Rechten beruhen und die, wenn sie denn aufgenommen würden, das Landwirtschaftsabkommen für die Unternehmensinteressen, die seine Ausarbeitung bewirkt haben, nutzlos machen würden.

Dies wirft die Frage auf, wie unsere Strategie die bestehenden internationalen Verträge nutzen kann, die diese Rechte sichern sollen. Es gibt eine konkrete Grundlage für das Argument, dass diese Verträge – wie etwa die IAO-Übereinkommen, die grundlegende Gewerkschafts- und Arbeitnehmerrechte sowie die Rechte der Landwirtschaftsarbeiter gewährleisten (siehe Seite 7) – Vorrang gegenüber den WTO-Abkommen haben sollten. Wichtiger ist in diesem Zusammenhang die zentrale Rolle der nationalen Regierungen bei der Gewährleistung dieser kollektiven Rechte, weil diese Rechte weitgehend nur auf nationaler und subnationaler Ebene institutionell gewährleistet und durchgesetzt werden können.

Wir können die Strategie – und ihre Vorteile – wie folgt zusammenfassen:

- Mit Hilfe einer Strategie, die auf integrierten Rechten beruht, können die Auswirkungen der globalen Handels- und Investitionssysteme sowie die erforderlichen Kollektivmaßnahmen bestimmt werden.
- Die Unterdrückung dieser Rechte deckt die politischen und wirtschaftlichen Überlegungen auf, die dem WTO-Landwirtschaftsabkommen und ähnlichen Systemen zugrunde liegen.
- Diese Rechte werden nicht nur als Gruppe von Prinzipien, sondern auch als Ziele einer gewerkschaftlichen Reaktion behandelt.
- Diese Rechte sind keine passiven Grundsätze, sondern Instrumente für die arbeitenden Menschen, mit deren Hilfe sie sich wehren und die heutige Armut, Verletzlichkeit und Unsicherheit überwinden können.
- Diese Rechte sind notwendig, um die demokratische Kontrolle zu verstärken und kollektive Fähigkeiten zu entwickeln.
- Eine auf Rechten beruhende Strategie ist notwendig, um Ungleichheiten und Unausgewogenheiten zwischen und innerhalb von Ländern zu korrigieren.
- Gleichzeitig hilft uns eine auf Rechten beruhende Strategie, die systembedingten und globalen Verletzungen der Arbeitnehmerrechte in den Vordergrund zu stellen und damit eine Beschränkung auf einzelne Landesanalysen und den simplen "Nord-Süd"-Gegensatz zu vermeiden.

Die WTO und das Welternährungssystem

Schließlich zeigt uns eine auf Rechten beruhende Strategie, mit welcher Dringlichkeit wir handeln müssen. Hunger und Unterernährung, die zerstörerischen Folgen des derzeitigen Welternährungssystems für die Gesundheit der Menschen und die Umwelt, die schweren gesundheitlichen Schädigungen und die Todesfälle unter den Arbeitnehmern in der Agro-Nahrungsmittelindustrie, die systemati-

sche Verletzung der Arbeitnehmerrechte und das wachsende Gefühl der Verwundbarkeit, das arbeitende Menschen in ihren Fabriken, auf ihren Plantagen und Farmen und in ihren Gemeinden verspüren, gestatten uns nicht den Luxus einer abwartenden Haltung. Und die anderen werden nicht innehalten, während wir uns um Unterstützung bemühen und an unserer Strategie feilen.

3. Die WTO-Abkommen und die globale Ungleichheit

In der Einführung haben wir gezeigt, wie die dringendsten Probleme, denen wir uns gegenübersehen – Massenhunger und Unterernährung, Armut und schlechte Arbeitsbedingungen – von der WTO völlig ignoriert werden. Dabei geht es nicht einfach um Prioritäten oder die Tatsache, dass in der WTO-Agenda wichtige Arbeitnehmerfragen völlig ausgeklammert bleiben. Es geht vielmehr darum, dass die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Maßnahmen, die notwendig sind, um Hunger und Unterernährung zu vermindern, die Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft zu verbessern und die Interessen und den Lebensunterhalt der Landwirtschaftsarbeitnehmer und der Kleinbauern zu schützen, in Wirklichkeit eine Gruppe von *Rechten* darstellen, die ihrerseits Sozialvorschriften und Sozialschutz erfordern – und zwar genau die Sozialvorschriften und den Sozialschutz, die die WTO als 'Schranken' betrachtet. Das Landwirtschaftsabkommen beispielsweise behandelt nationale und subnationale Maßnahmen zum Schutz der Lebenshaltung von Kleinbauern sowie Subventionen der lokalen Nahrungsmittelproduktion als Schranken, die beseitigt werden müssen. "Ernährungssicherheit" darf nur durch Käufe auf dem globalen Markt, nicht jedoch durch die Förderung der inländischen Nahrungsmittelproduktionskapazitäten angestrebt werden. Das Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Standards (SPS) behandelt Maßnahmen zur Nahrungsmittelhygiene und -sicherheit, mit denen die Einfuhr mit Krankheitsträgern verunreinigter Nahrungsmittel verhindert oder die Gesundheit der Menschen durch strenge Verfahren der Nahrungsmittelinspektion geschützt werden soll, als "Schranken", die im Namen des Freihandels beseitigt werden müssen.

Die Regeln und Auflagen der WTO gelten aber nicht nur der Beseitigung von Schranken. Sie bestimmen darüber hinaus die Funktion ernährungspolitischer Maßnahmen und den Zweck der Landwirtschaft. Das WTO-Landwirtschaftsabkommen fördert ein Handels- und Investitionssystem für die Bereiche Nahrungsmittel und Landwirtschaft, das sich auf die exportorientierte industrielle Massenproduktion stützt. Bei dieser Art der Landwirtschaft haben die Unternehmensgewinne Vorrang gegenüber den Bedürfnissen der Menschen, und der Zwang, den Weltmarkt zu beliefern, ist wichtiger als die interne Nahrungsmittelproduktion.

Das WTO-Landwirtschaftsabkommen und ähnliche WTO-Abkommen schränken die Fähigkeit der Re-

gierungen ein, die zur Bewältigung der Probleme des Nahrungsmittelmangels, des Hungers und der Armut in ländlichen Gebieten erforderlichen Regelungen einzuführen, indem sie nur eine sehr begrenzte Gruppe marktfreundlicher Grundsatzmaßnahmen zulassen, mit denen Regierungen auf diese Probleme reagieren können. Die Folge ist, dass die *bestehenden* Probleme Armut, Mangel und Verdrängung weiter verschärft, das Recht auf Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität dagegen gefährdet wird.

Die WTO erlaubt auch künftig bestimmte Arten von Subventionen, vor allem Exportsubventionen durch Exportkredite und Direktzahlungen an Bauern. Solche Subventionen sind in den großen Industrieländern üblich, Entwicklungsländer dagegen wenden meistens weniger kostspielige Maßnahmen an, wie zum Beispiel Zölle. Die WTO-Regeln fordern die Abschaffung der Zölle, erlauben jedoch Exportsubventionen wie das Exportkreditsystem der US-amerikanischen Regierung sowie direkte Einkommens-transfers. Die anhaltende Zahlung von Exportsubventionen sowie andere Formen der inländischen Unterstützung großer Agrarunternehmen in den USA und der EU ermöglichen jedoch die Überschwemmung der Entwicklungsländer mit billigen Agrarprodukten.

Die Regierungen der USA und der EU-Länder haben aggressiv verhindert, dass die Frage des Export-Dumping in die WTO-Agenda für Doha aufgenommen wurde, und auch auf der Agenda für Mexiko im kommenden Jahr ist diese Frage nicht zu finden, ungeachtet der Tatsache, dass Exportdumping eines der wesentlichen Probleme ist, die die Existenz von Kleinbauern und Landwirtschaftsarbeitnehmern in ärmeren Ländern bedrohen.

Als Reaktion auf die durch das Exportdumping verursachten Probleme hat die Zweite Weltkonferenz der IUL-Branchengruppe der Landwirtschaftsarbeitnehmer (Kapstadt, Südafrika, 5.-6. Oktober 1998) eine Entschließung angenommen, in der eine Beendigung der Exportsubventionen in den USA und der EU gefordert wird.

3.1 Die "Entwicklungsbox"

Ein grundlegender Vorwurf gegen das Landwirtschaftsabkommen lautet, dass es die globale Un-

IUL-EntschlieÙung über die Auswirkung subventionierter Landwirtschaftsexporte auf die Entwicklungsländer

Die USA und die Europäische Union (EU) verfolgen eine Politik der subventionierten Landwirtschaftsexporte in bestimmte Zielländer, deren Ziel es ist, die Preise künstlich niedrig zu halten. Diese Politik hat in Süd-, Ost- und Westafrika und in anderen Regionen der Welt die Zerstörung ganzer Farmen, Plantagen und der ländlichen Entwicklung zur Folge.

Somit leisten die subventionierten Exporte der EU und der USA in vielen Regionen der Welt einen Beitrag zum wachsenden Hunger und zur Zerstörung des Potentials für eine Stärkung der lokalen und regionalen Landwirtschaftsproduktion.

Aus diesem Grund ruft die 2. Weltkonferenz der IUL-Branchegruppe der Landwirtschaftsarbeiter dazu auf, dass:

Die Regierungen und Vertreter der USA und der EU

- dem Export subventionierter Landwirtschaftsgüter in die weniger entwickelten Regionen der Welt ein Ende setzen;
- gemeinsam mit den ländlichen Produzenten und den Gewerkschaften der Landwirtschaftsarbeiter die Auswirkungen subventionierter Exporte auf die lokale Landwirtschaftsproduktion überwachen und die Ergebnisse dieser Überwachung öffentlich machen;

Die Gewerkschaftsbewegung, die demokratische Zivilgesellschaft und alle fortschrittlichen Personen aktiv werden, damit dieser zerstörerischen Politik ein Ende gesetzt werden kann.

gleichheit verschärft – die Ungleichheit zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern und in den einzelnen Ländern die Ungleichheit zwischen großen Agrarunternehmen und Kleinbauern. Während die Entwicklungsländer gezwungen werden, Einfuhrzölle zu senken und nicht-tarifäre Einfuhrbeschränkungen, die während der GATT-Verhandlungen nicht in gleichwertige Zölle umgewandelt wurden, aufzuheben, behalten die großen Industrieländer wie die USA, die EU-Länder und Japan selbst nach den Tarifsenkungen immer noch wesentlich höhere Zölle bei.

Aus diesem Grund haben die Regierungen mehrerer Entwicklungsländer die Aufnahme einer "Entwicklungsbox" in das Landwirtschaftsabkommen gefordert. Der Vorschlag einer solchen Entwicklungsbox stellt einen beschränkten Versuch auf internationaler politischer Ebene dar, die Unausgewogenheiten der WTO-Regeln dadurch zu korrigieren, dass Regierungen in Entwicklungsländern flexibler vorgehen können, um "Bauern mit niedrigem Einkommen und unzulänglichen Ressourcen" gegen billigere Einfuhren zu schützen und die inländische Erzeugung von "ernährungssichernden Kulturen" zu unterstützen. Zu diesen ernährungssichernden Kulturen gehören Grundnahrungsmittel oder Kulturen, die die Haupteinkommensquelle für Familien mit niedrigem Einkommen und arme Familien bilden. Die Entwicklungsbox würde bedeuten, dass bestimmte ernährungssichernde Kulturen von den Zollsenkungsbestimmungen des Landwirtschaftsabkommens ausgenommen werden. Die

Entwicklungsbox umfasst auch einen früheren Vorschlag zu einer gesonderten "Ernährungsbox", die "Maßnahmen, die Länder treffen dürfen, um die inländische Ernährungssicherheit zu gewährleisten", von den Regeln des Landwirtschaftsabkommens ausnehmen würde. Eine solche Ausnahmeregelung würde das Gegenteil einer auf Nahrungsmittelimporten beruhenden Ernährungssicherheit sein.

Auf der WTO-Ministertagung in Doha bildeten Regierungsvertreter aus der Dominikanischen Republik, El Salvador, Haiti, Honduras, Kenia, Kuba, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Peru, Senegal, Simbabwe, Sri Lanka und Uganda die "Gruppe der Freunde der Entwicklungsbox" als eine Verhandlungsgruppe im Rahmen der Gespräche über das Landwirtschaftsabkommen. In der von den Freunden der Entwicklungsbox am 10. November 2001 in Doha veröffentlichten Presseerklärung wurden die Ungleichheiten des gegenwärtigen Systems aufgezeigt:

Die WTO soll Gerechtigkeit im Handel gewährleisten, doch das gegenwärtige System des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen legitimiert in der Praxis die Ungerechtigkeiten, indem es beispielsweise das Preisdumping bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus dem Norden erlaubt. Seit der Uruguay-Runde sind die inländischen Subventionen in den OECD-Ländern um 50 Prozent auf heute über 370 Milliarden US-Dollar gestiegen, was einem Betrag von 1 Milliarde US-Dollar am Tag entspricht, etwa gleich viel wie das tägliche

Einkommen der ärmsten 1 Milliarde Menschen in der Welt. Subventionen machen 45 Prozent des Wertes der gesamten Produktion aus. Kleinbauern in Entwicklungsländern können in diesem ungleichen Umfeld einfach nicht konkurrieren.

In vielen Entwicklungsländern sind bis zu 60-90 Prozent unserer Bevölkerung Kleinbauern. Die landwirtschaftliche Produktion ist als Hauptquelle der Beschäftigung und der Ernährungssicherheit von entscheidender Bedeutung. Weil es keine garantierten alternativen Beschäftigungsquellen für eine so große Zahl von Menschen gibt, sind umfangreiche Nahrungsmiteleinfuhren für viele unserer Länder gleichbedeutend mit dem Import von Arbeitslosigkeit und Ernährungsunsicherheit.

Ungeachtet dieser Besorgnisse widersetzten sich die USA, die EU-Ländern und die Cairns-Gruppe hartnäckig dem Vorschlag einer Entwicklungsbox und anderen Forderungen nach einer "speziellen und differenzierten Behandlung" für Entwicklungsländer. In der abschließenden Ministererklärung von Doha wurde abgelehnt, die Forderungen nach einer Entwicklungsbox anzuerkennen.

Auf einer Sondertagung über das Landwirtschaftsabkommen vom 4.-6. Februar 2002 wurde der Vorschlag einer Entwicklungsbox erneut abgelehnt. Die US-Regierung erklärte, die Entwicklungsbox weise genau in die entgegengesetzte Richtung wie die Ministererklärung von Doha und jede Art spezieller und differenzierter Behandlung müsse der Marktstrategie des Landwirtschaftsabkommens untergeordnet werden, die marktorientierte Investitionen in die Landwirtschaftsproduktion und den marktorientierten Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen fördere. Die Regierung der Vereinigten Staaten hat tatsächlich recht, wenn sie behauptet, flexiblere, nicht am Markt orientierte Maßnahmen stünden im Widerspruch zur Strategie des Landwirtschaftsabkommens. Nach diesem Abkommen haben die Unterzeichner kein Recht, Maßnahmen zu entwickeln, die die einheimische Ernährungssicherheit und die Existenz der Bauern mit niedrigem Einkommen und der armen Bauern schützen, d.h. Maßnahmen, die auf sozialen Anliegen und nicht auf der Marktlogik beruhen. *Dieses Recht haben sie mit der Unterzeichnung des Landwirtschaftsabkommens aufgegeben.*

Die in der Entwicklungsbox vorgesehenen Ausnahmen können nicht in das Landwirtschaftsabkommen einbezogen werden, weil sie im Widerspruch zu seinem eigentlichen Zweck stehen, der darin besteht, Marktabhängigkeit zu erzeugen. Diese Abhängigkeit schränkt die Fähigkeit der Regierungen ein, nicht am Markt orientierte Alternativen zu verfolgen, um einem Nahrungsmittelmangel zu begegnen und die Existenz der Bauern zu schützen. Die Expansion der auf Exporte ausgerichteten kom-

merziellen Massenlandwirtschaft *braucht* die Ungleichheiten, die die Entwicklungsbox zu beheben versucht. Marktchancen für exportorientierte Agrarunternehmen gibt es nur aufgrund dieser Ungleichheiten und der Vernichtung lokaler Kapazitäten zur Sicherung einer Nahrungsmittelautarkie. Der Vorschlag der Freunde der Gruppe der Entwicklungsbox weist eine natürliche Schwäche auf, weil nämlich die Ausgangsbasis des Landwirtschaftsabkommens nicht darin besteht, einen fairen und gerechten Handel zu fördern, sondern vielmehr darin, diese Ungleichheiten und die Einfuhrabhängigkeit der Entwicklungsländer, die den am schnellsten wachsenden Markt für die Agrarunternehmen der EU und der USA bilden, zu verstärken.

Ein weiteres Problem aller Vorschläge zu Ausnahmen, wie sie auch die Entwicklungsbox vorsieht, ist die durch die Friedensklausel im Landwirtschaftsabkommen festgesetzte Frist. Die Ausnahmeregelung für bestimmte, in einer "Box" vorgesehene Subventionen wird auslaufen, wenn die Uruguay-Runde endet und von der Doha-Entwicklungsrunde abgelöst wird, die auf der nächsten WTO-Ministertagung in Mexiko 2003 eingeleitet werden soll. Aber auch wenn es den Entwicklungsländern gelingen sollte, in das Landwirtschaftsabkommen Ausnahmeregelungen in Form einer "Entwicklungsbox" oder einer "Ernährungsbox" aufzunehmen, kann davon ausgegangen werden, dass die EU, die USA und die Cairns-Gruppe diese an die in der Friedensklausel festgesetzte Frist 2003 koppeln werden.

Wir sollten zwar die im dem Vorschlag einer Entwicklungsbox unterbreiteten Anliegen *auf der Grundlage des Rechts auf Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität* unterstützen, müssen aber gleichzeitig die Tatsache festhalten, dass der Vorschlag zu einer Entwicklungsbox nichts über den Schutz der Beschäftigung, der Arbeitsbedingungen und der Existenz in der Nahrungsmittelproduktion tätiger unselbständiger Landwirtschaftsarbeitnehmer sagt. Tatsächlich haben die Regierungen, die sich zu dieser Verhandlungsgruppe zusammenschlossen, nichts unternommen, um die Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer zu gewährleisten, und vielmehr den Landwirtschaftsarbeitnehmern und Kleinbauern das Recht auf Schutz ihrer Existenz verweigert. Die Strategie der "Entwicklungsländer" weist schwerwiegende Mängel auf. Sie stellt in keiner Weise die übliche Definition der innerstaatlichen Entwicklung und die Teilung in entwickelte Länder, Entwicklungsländer und am wenigsten entwickelte Länder in Frage. Dadurch werden Armut, Ungleichheit und Unterentwicklung in einzelnen Ländern, auch in sogenannten "entwickelten" Ländern verschleiert. Auch in entwickelten Ländern leiden Kleinbauern und Bauerngenossenschaften unter zerstörerischem Wettbewerb, Verdrängung und

Verschuldung infolge der Expansion von Fabrikfarmen und Agarkonzernen. In den USA haben beispielsweise die meisten Bauern nicht von den Exportsubventionen profitiert. Vielmehr hat die zunehmende Konzentration und Zentralisierung der landwirtschaftlichen Produktion zu einer Ausweitung der Fabrikfarmen und zu einem Rückgang der Familienfarmen geführt. Mehr als 50 Prozent der Landwirtschaftsproduktion der USA werden von nur 2 Prozent der Farmen erzeugt, während 73 Prozent der Farmen nur 9 Prozent der Produktion liefern. Die skandalöse Situation der Landwirtschaftsarbeiter in den USA ist ausreichend bekannt und braucht hier nicht mehr dargestellt zu werden.

Die "Entwicklungsländer"-Strategie unterstützt letzten Endes nur die Handelstechnokraten aus dem "Süden" (und die von ihnen vertreten inländischen kapitalistischen Interessen) als Befürworter einer "alternativen Sicht". Uns als Gewerkschaftern sollte es nicht darum gehen, dem Wohl lokaler Kapitalisten zu dienen. Vielmehr müssen wir uns darum bemühen, Kapazitäten für eine demokratische Kontrolle zu entwickeln und Hindernisse für eine solche Kontrolle zu beseitigen.

3.2 Konsolidierung des Einflusses der Unternehmen

Das wahre Problem, das der globalen Ungleichheit zugrunde liegt, ist nicht ein "Nord-Süd"-Gegensatz, sondern vielmehr die Macht der TNKS im Norden und die politische Unterstützung, die sie von den politischen Eliten zuhause und im Ausland erhalten. Die WTO institutionalisiert diese Unterstützung und gibt den TNKS noch mehr Einfluss auf die er-

nährungs- und landwirtschaftspolitischen Entscheidungen in aller Welt.

Gegenwärtig beherrschen die zehn größten Agro-Chemiekonzerne rund 80 Prozent eines 32 Milliarden US-Dollar großen globalen Marktes, und 80 Prozent des Weltgetreides werden von gerade zwei Unternehmen, Cargill und Archer Daniel Midland, vermarktet. Rund 75 Prozent des Bananenhandels werden von gerade fünf Konzernen beherrscht, drei Konzerne beherrschen 83 Prozent des Kakaohandels und drei andere Konzerne beherrschen 85 Prozent des Teehandels. Dies sind nur einige Beispiele, die deutlich machen, in welchem Umfang Konzerne das Welternährungssystem monopolisieren und beherrschen.

Nach Angaben der FAO ist das Handelsdefizit der Entwicklungsländer bei Getreide in den letzten 30 Jahren von 17 Millionen auf 104 Millionen Tonnen gestiegen. Für die FAO ist dies eine "prekäre Entwicklung", da sowohl die entwickelten Länder als auch die Entwicklungsländer ihre Ernährungssicherheit traditionell durch eine Steigerung der inländischen Nahrungsmittelproduktion erreicht haben. Diese veränderte Situation ist jedoch nicht nur das Ergebnis ungerechter Regeln, die durch befristete Maßnahmen, wie sie etwa in der Entwicklungsbox vorgesehen sind, korrigiert werden müssen. Sie ist in Wirklichkeit das Ergebnis einer bewussten Strategie der TNKS im Agro-Nahrungsmittelsektor, die darauf abzielt, die Märkte für ihre Erzeugnisse in den Entwicklungsländern zu erweitern und dabei die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Nahrungsmittelleinfuhren zu steigern. Das aber bedingt, dass der lokale Wettbewerb ausgeschaltet und die Kontrolle über diese wachsenden Märkte gewonnen wird. Die Bodennutzung zu ändern, um nicht-traditionelle Ausfuhrprodukte anzu-

Cargill

Cargill ist einer der beiden führenden Exporteure von Sojabohnen aus den USA, Argentinien und Brasilien, die gemeinsam das gesamte weltweite Angebot beherrschen. Cargill exportiert nach Schätzungen 40 Prozent der gesamten Maismenge, die die USA verlässt, wobei die USA wiederum etwa 30 Prozent des Weltmarktes beliefern. Cargill exportiert und importiert Mais in der ganzen Welt und kauft, versendet und mahlt Getreide in mehr Ländern, als die WTO Mitgliedern hat (rund 160). Diese Art von Marktbeherrschung ist ein Aspekt des globalen Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, den die geltenden Regeln völlig außer Acht lassen, der aber unbedingt stärkere Beachtung erfordert, um zu gewährleisten, dass Marktverzerrungen korrigiert werden können. Aber es gibt nicht einmal einfache Maßnahmen, um diesen Markt transparent zu machen. Deshalb müssen die für den Handel geltenden Regeln den tatsächlichen Bedingungen entsprechen, zu denen die Märkte arbeiten, statt nur theoretische Modelle leistungsfähiger Märkte zu entwickeln, die wenig Bezug zur Realität haben.

Auszug aus "Food Security and the WTO". von Sophia Murphy, CIDSE-Positionspapier (September 2001)

bauen, führt zu der paradoxen Situation, dass die Abhängigkeit von TNKs in bezug auf den Zugang zu Märkten, Absatzkanälen und Ausgangsstoffen – darunter Saatgut – steigt, während gleichzeitig stark subventionierte landwirtschaftliche Erzeugnisse als Ersatz für die verdrängten traditionellen Kulturen eingeführt werden müssen. Aus der Sicht der Agrarkonzerne ist aber genau das die Bedeutung des mit dem Landwirtschaftsabkommen gesicherten „Marktzugangs“. So hatte beispielsweise auf den Philippinen die Entscheidung der Regierung, den Anbau von Exportkulturen anstelle von Reis und Mais zu fördern, zur Folge, dass 2,5 Millionen Hektar Land, auf denen zuvor Reis angebaut worden war, und 2,5 Millionen Hektar für den Maisanbau zur Tierfütterung umgewandelt wurden. Diese Entscheidung hing mit der Unterstützung des US-amerikanischen Landwirtschaftsministeriums für den Cargill-Plan zusammen, einer der großen Exporteure von Mais für die Philippinen zu werden und damit die Philippinen zu einem „regelmäßigen Maisimporteure“ zu machen.

Es ist kein Zufall, dass der ehemalige leitende Vizepräsident von Cargill den US-Landwirtschaftsvorschlag (der später zum Entwurf des Landwirtschaftsabkommens wurde) im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT ausarbeitete, mit der diese Politik eingeleitet wurde.

Damals betrug die einem US-amerikanischen Maisfarmer gezahlten Exportsubventionen das Hundertfache des Durchschnittseinkommens eines Maisbauern in Mindanao. Wegen dieser massiven Subventionen lagen die US-amerikanischen Ausführpreise mehr als 20 Prozent unter den Maispreisen der Philippinen. Nachdem dieser Sektor auf die Viehproduktion umgestellt wurde, wird er jetzt „geöffnet“. Die stark subventionierten US-amerikanischen Schweine- und Geflügelfleischexporteure beherrschen den Markt auf den Philippinen immer stärker und haben den Marktanteil philippinischer Erzeuger bei Schweinefleisch von 82 auf 45 Prozent und bei Geflügel von 94 auf 49 Prozent gedrückt. Eine von der WTO 1998 zugunsten der USA getroffene Entscheidung gegen Einfuhrbeschränkungen für Schweinefleisch und Geflügel auf den Philippinen hat diesen Markt noch weiter für die US-Agrarkonzerne geöffnet. Transnationale Agrarkonzerne nutzen auch die WTO-Konfliktverfahren für ihre Interessen. Nach diesen Verfahren droht Ländern, die „Schranken“ gegen die Expansion des Einflusses und der Gewinne der Konzerne aufrechterhalten, die Verhängung von Handelsanktionen. Die WTO-Entscheidung vom September 1997 gegen das für afrikanische, pazifische und karibische Exporteure geltende Bananeneinfuhrsystem der EU zeigt, wie umfassend die beherrschende Stellung der TNKs ist. Die Klage gegen die EU war von Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexiko und den Vereinigten Staaten eingebracht

worden. Die US-Regierung beteiligte sich an dieser Klage im Namen des in den USA beheimateten transnationalen Konzerns Chiquita, obgleich die Vereinigten Staaten selbst nicht eine einzige Banane exportieren.

3.3. Harmonisierung nach unten

Im Rahmen der WTO müssen nationale und subnationale Gesetze und Rechtsvorschriften mit internationalen Normen „harmonisiert“ werden. Zwar gelten diese internationalen Normen als Grundlage für lokale Gesetze und Rechtsvorschriften, doch werden alle lokalen Normen, die über diesen internationalen Normen liegen, als unlautere Handelschranken bezeichnet. Da neue internationale Normen im Rahmen der WTO von der Privatwirtschaft festgelegt werden, kommt es zu einer unvermeidbaren Harmonisierung nach unten. Ein Beispiel für diese Harmonisierung nach unten ist das WTO-Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Standards (SPS), bei dem es sich um eine Reihe von Regeln und Auflagen handelt, mit denen die internationale Harmonisierung der Gesundheits- und Hygieneüberprüfung von Einfuhren erreicht werden soll. Die bloße Tatsache, dass Untersuchungs- und Sicherheitsmaßnahmen in bezug auf Lebensmitteleinfuhren in das WTO-Abkommen aufgenommen wurden, bedeutet, dass diese bereits als potentielle Schranken für die Interessen der Agrarkonzerne galten.

In der Einleitung wurde bereits erwähnt, dass die US-Landwirtschaftsministerin Verfahren der Sicherheits- und Hygienekontrolle von Nahrungsmitteln als Handelsschranken betrachtet hat. Das SPS-Abkommen ist das Instrument, mit dem diese Schranken beseitigt werden sollen. So entschied die WTO beispielsweise im Oktober 1998 in einem Konflikt mit Japan über seine Untersuchungs- und Quarantäneverfahren für importierte landwirtschaftliche Erzeugnisse (insbesondere Obst) zugunsten der USA. Es hieß, dass diese Maßnahmen das SPS-Abkommen verletzen, obwohl der Schutz der Obstkulturen lokaler Anbauer gegen importierte Krankheiten und Schädlinge ein wichtiger Aspekt ist, der die Rechte dieser Anbauer berührt. Die US-Regierung hatte die betreffende Klage bei der WTO im Namen der US-Agrarkonzerne, die einen verstärkten Zugang zum japanischen Markt anstreben, eingebracht und gewonnen. Die Maßnahmen in bezug auf Obsteinfuhren wurden danach entsprechend der Entscheidung der WTO nach unten korrigiert.

Die systematische nach unten gerichtete Harmonisierung von Hygiene- und Sicherheitsmaßnahmen in bezug auf Nahrungsmitelefuhren im Rahmen des SPS-Abkommens erfolgt in einer Zeit, in der

die Nahrungsmittelsicherheit eine immer größere Rolle spielt. Die Ausbreitung von BSE ("Rinderwahnsinn"), das immer häufigere Auftreten von Salmonellen und E-Kolibazillen und die giftige Verunreinigung von Eiern sind nur einige der ersten Gesundheitsgefahren, die Anbauern, Nahrungsmittel- und Landwirtschaftsarbeitnehmern und Verbrauchern seit einigen Jahren drohen. Diese drohenden Gefahren machen deutlich, dass es dringend strengerer und wirksamerer Untersuchungs- und Sicherheitsmaßnahmen in bezug auf Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Erzeugnisse bedarf. Notwendig sind höhere Normen und eine strengere Durchsetzung dieser Normen. Die WTO jedoch führt uns genau in die entgegengesetzte Richtung, indem sie die Normen senkt und strenge Sicherheits- und Hygienemaßnahmen für illegal erklärt. Gleichzeitig haben die TNKs während dieser Krise mehr auf ihre Gewinne als auf die öffentliche Gesundheit geachtet, weshalb ihnen in einer von Deregulierung geprägten Situation kein Vertrauen entgegengebracht werden kann.

Die internationalen Normen, nach denen die WTO das SPS-Abkommen durchsetzt, beruhen auf Normen der Codex Alimentarius Kommission. Die Codex Alimentarius Kommission ist ein internationales Normensetzungsorgan, das von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) eingesetzt wurde und aus Regierungsvertretern sowie offiziellen Beratern aus der Privatwirtschaft zusammengesetzt ist. Die Kommission steht unter dem starken Einfluss von Vertretern der großen Nahrungsmittel- und Chemiekonzerne. In den USA beheimatete transnationale Agrarkonzerne nehmen an den Tagungen der Kommission teil und bestimmen die von den Regierungen vertretenen Positionen. Monsanto gehört beispielsweise zu den TNKs, die einen mächtigen Einfluss in der Kommission ausüben. Die USA gewannen ihre Klage bei der WTO gegen das EU-Einfuhrverbot für Rindfleisch von Tieren, die Hormonfutter erhalten hatten, obwohl umfangreiche wissenschaftliche Beweise dafür vorlagen, dass Rückstände von Wachstumshormonen im Rindfleisch die Gesundheit der Verbraucher beeinträchtigen können. Der Grund für diese Entscheidung der WTO war, dass sie sich auf den Codex stützte und das betreffende Wachstumshormon von Monsanto produziert wird.

Infolge des direkten Einflusses der TNKs innerhalb der Codex Alimentarius Kommission sind die Normen des Codex äußerst lax und erlauben die Verwendung gefährlicher chemischer Stoffe, die ansonsten in vielen Ländern verboten sind. So erlaubt der Codex beispielsweise DDT-Rückstände in Milch, Fleisch und Getreide und die Verwendung verschiedener gefährlicher Pestizide, die viele Regierungen verboten haben und die von der WHO als äußerst gefährlich eingestuft worden sind.

Neue internationale Normen für Agro-Chemikalien in der WTO – die unter den geltenden nationalen Normen vieler Länder liegen – beruhen ebenfalls auf den Normen des Codex.

Das Problem ist aber nicht nur auf die Nahrungsmittelsicherheit beschränkt, sondern betrifft auch die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, die solche Nahrungsmittel erzeugen. Die Normen des Codex für Nahrungsmittelsicherheit verdrängen nationale Normen, die die Verwendung gefährlicher chemischer Stoffe einschränken oder verbieten. In diesem Sinne bedeutet die Harmonisierung nicht nur, dass innerstaatliche Gesetze und Rechtsvorschriften multilateralen Handelsregeln angepasst werden, sondern sie bewirkt auch, dass diese Gesetze und Rechtsvorschriften dem demokratischen Druck auf Regierungen entzogen und in den Rahmen von Verpflichtungen und Regeln gepresst werden, die entsprechend den Interessen der Privatwirtschaft, insbesondere der TNKs, ständig neu definiert werden.

3.4 Der Angriff gegen die Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen

Nach dem WTO-Abkommen über technische Handelsschranken (TBT) bleiben "Produktionsverfahren und Produktionsmethoden" unberücksichtigt. Das bedeutet, dass die sozialen und politischen Verhältnisse sowie die Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltbedingungen, unter denen Waren erzeugt werden, als unerheblich gelten. Waren mit den gleichen Eigenschaften müssen nach nationalen und subnationalen Gesetzen und Rechtsvorschriften als "gleichwertige" Erzeugnisse behandelt werden. Dies gilt auch für "Normen", einschließlich freiwilliger, unverbindlicher Verfahren wie der freiwilligen Kennzeichnung. Aufgrund dieser Regelung kann selbst eine freiwillige Kennzeichnung als Diskriminierung der Erzeugnisse von Unternehmen behandelt werden, die von diesen nicht freiwillig gekennzeichnet werden.

Die Trennung von Produktionsverfahren und Produkt bedeutet die Verweigerung des Rechts, zu wissen, was in einem Produkt enthalten ist und wie es erzeugt wird. Dass Produktionsverfahren und -methoden nach dem TBT-Abkommen unberücksichtigt bleiben, stellt den historischen Kampf der Gewerkschaftsbewegung um Anerkennung der einem Produkt zugrunde liegenden Arbeit unmittelbar in Frage. Die Gewerkschaften haben stets dafür gekämpft, dass Produkte nach den Bedingungen beurteilt werden, unter denen sie erzeugt werden. Sie haben wirksam Verbraucher mobilisiert, damit diese durch Druck auf die Arbeitgeber erreichen, dass

die Bedingungen, unter denen ein Produkt erzeugt wurde, nicht mehr verschleiert werden können. Indem die WTO darauf bestand, Handelsgüter und Dienstleistungen von den jeweiligen Produktionsverfahren und -methoden zu trennen, hat sie den Boden bereitet, auf dem innerstaatliche Gesetze, die diese Verbindung deutlich machen wollen, in Frage gestellt werden.

Die Benutzung der WTO, um gegen die Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen und das Verbot genetisch veränderter Nahrungsmittel vorzugehen, ist hierfür ein Beispiel. Für die USA sind genetisch veränderte und nicht genetisch veränderte Nahrungsmittel gleichwertige Erzeugnisse. Deshalb bedarf es keiner Sicherheitsprüfungen, Untersuchungen oder Kennzeichnungen, ehe solche Erzeugnisse auf den Markt gebracht werden können. Diese Haltung wird durch den Ausschluss von Produktionsverfahren und -methoden aus dem TBT-Abkommen nachdrücklich unterstützt. Die Folge war etwa, dass Bemühungen der Regierungen Sri Lankas und Boliviens, genetisch veränderte Erzeugnisse gesetzlich zu verbieten, von den Regierungen der USA, Argentiniens und Australiens mit der Androhung von Maßnahmen innerhalb der WTO zu nichte gemacht wurden.

In Bolivien wurde im Januar 2001 ein Gesetz eingeführt, das ein zwölfmonatiges Verbot für alle aus genetisch veränderten Kulturen erzeugte Nahrungsmittel oder landwirtschaftliche Produkte verbot, doch auf Druck von Seiten der Regierung Argentiniens sowie der Agrarnahrungsmittel- und Biotechnologiekonzerne musste das Gesetz zurückgezogen werden. Aufgrund des Drucks von Umweltgruppen und Verbänden der Kleinbauern und Landwirtschaftsarbeitnehmer kündigte die Regierung Boliviens jedoch im August 2001 an, dass das Verbot zu einer Obersten Verfügung aufgestuft und damit Gesetz werden sollte. Die Drohung der Regierungen Argentiniens und der USA, im Rahmen der WTO aktiv zu werden, zwang die Regierung Boliviens jedoch, eine Entschließung anzunehmen, mit der das Verbot zwei Monate vor seinem Ablauf aufgehoben wurde. Die bolivianische Vertretung bei der WTO in Genf unterrichtete ihre Regierung, dass die Drohung Argentiniens und der USA "nach WTO-Regeln gültig" sei. Argentinien ist nach den USA der zweitgrößte Exporteur von genetisch verändertem Soja, und das von Monsanto entwickelte Pestizid Roundup wird in Argentinien in großem Umfang eingesetzt.

Im Mai 2001 erließ die Regierung Sri Lankas ein Verbot für die Einfuhr von 21 genetisch veränderten Nahrungsmittelerzeugnissen, darunter Soja, Sojamilch, Sojasoße und Sojamehl, Tomaten und Erzeugnissen auf Tomatenbasis sowie Maismehl. Gleichzeitig erklärte die Regierung, sie werde das

Verbot durch Änderungen des Lebensmittelgesetzes durchsetzen, die im September des gleichen Jahres verabschiedet werden sollten. Aufgrund des Verbotes hätte für alle importierten Lebensmittelerzeugnisse der Nachweis erbracht werden müssen, dass sie nicht genetisch verändert wurden. Daraufhin drohten die Regierungen der USA und Australiens der Regierung Sri Lankas mit Maßnahmen innerhalb der WTO gegen dieses Verbot. Die Regierung der USA wies darauf hin, dass Sri Lanka Sanktionen in Höhe von 190 Millionen US-Dollar drohen könnten, wenn es das neue Gesetz verabschiedete. Daraufhin wurde das Verbot hinausgeschoben. Gleichzeitig forderte die WTO die Regierung Sri Lankas auf, wissenschaftliche Beweise zur Unterstützung ihres Beschlusses vorzulegen, und drohte an, dass das Verbot als unfaire Handelschranke behandelt werden würde.

Nur sechs Wochen, nachdem China der WTO beigetreten war, drohte ihm ein Konflikt wegen seiner Kennzeichnungsvorschriften für genetisch veränderte Organismen. Die Regierung der USA drohte mit einer formellen Klage bei der WTO gegen Chinas neuer Vorschriften gegen die Einfuhr genetisch veränderter Nahrungsmittel. Sie bezeichnete dabei die neuen Vorschriften (die als Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt gedacht waren) als "eine unfaire Handelschranke".

Bei der Regulierung und Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen geht es nicht nur um die Nahrungsmittelsicherheit, also um den Schutz der öffentlichen Gesundheit, sondern auch um das Recht der Menschen, frei zu entscheiden, ob sie genetisch veränderte Nahrungsmittel konsumieren wollen oder nicht. Darüber hinaus ist dies eine wichtige Frage für Kleinanbauer, einschließlich Subsistenzfarmer, deren Existenz durch den Wettbewerb der Agrarkonzerne bedroht ist, die genetisch veränderte Erzeugnisse einsetzen, um Preise zu unterbieten und Überschüsse zu erzeugen, die im Ausland zu Dumpingpreisen abgesetzt werden. Die Existenz dieser Anbauer ist ferner durch die Abhängigkeit von genetisch verändertem Saatgut und den hierfür benötigten besonderen Pestiziden und Düngemitteln bedroht. Geht man von grundlegenden Rechten aus, so müssen Kleinanbauer, Subsistenzfarmer und Bauern das Recht haben, sich gegen den Anbau genetisch veränderter Kulturen zu entscheiden, und sie müssen das Recht haben, ihre Unabhängigkeit gegenüber TNKs und dem zerstörerischen Wettbewerb mit TNKs zu bewahren, der ihre Erzeugnisse vom lokalen Markt und sie selbst von ihrem Grund und Boden verdrängt. In diesem Sinne müssen wir das Recht, genetisch veränderte Organismen zu regulieren, als Mittel zum Schutz anderer Rechte behandeln.

4. Die weiteren Zusammenhänge

Die Auswirkungen des WTO-Landwirtschaftsabkommens sowie der SPS- und TBT-Abkommen sind nicht auf die Umkehr oder Aufhebung bestimmter Maßnahmen und Vorschriften beschränkt, womit den WTO-Regeln entsprochen werden soll. Solche Änderungen beruhen häufig nicht auf WTO-Diskussionen oder der unmittelbaren Anwendung der WTO-Regeln. Ihre Auswirkungen werden vielmehr auch ohne jede Diskussion in der WTO oder eindeutige Warnungen, dass Regeln verletzt werden, spürbar. Die Verfahren und Einrichtungen der WTO zur Überprüfung der Handelspolitik beispielsweise tragen wesentlich dazu bei, dass diese Regeln institutionalisiert werden. Im Rahmen dieses Prozesses müssen Politiker auf nationaler und subnationaler Ebene ständig die geltenden oder vorgesehenen Maßnahmen und Gesetze im Hinblick auf potentielle Konflikte mit WTO-Regeln, einschließlich der Möglichkeit drohender Handelsstrafmaßnahmen gegen bestimmte Exportgüter, beurteilen. Die politische Handlungsfreiheit auf nationaler und subnationaler Ebene wird durch diese ständige Gefahr eines Konfliktes mit WTO-Regeln eingeschränkt, was bedeutet, dass öffentliche Anliegen und Interessen so lange ignoriert werden können, wie die Gefahr besteht, dass vorgesehene Gesetze WTO-Regeln verletzen können. Die Folge ist, dass Regierungen noch weniger auf den Druck von Gewerkschaften und Bürgerbewegungen reagieren.

Dies macht deutlich, dass die Regeln des Welthandels, die stets als einmütige Anerkennung der Vernünftigkeit und Zweckdienlichkeit des Freihandels dargestellt werden, in Wirklichkeit auf der Drohung von Sanktionen durch die WTO beruhen. Die scheinbar freiwilligen und offen ausgehandelten Vereinbarungen sind in Wirklichkeit durch Drohungen, Zwang, Zugeständnisse und Machenschaften zustande gekommen, für die ausschließlich Technokraten und Unternehmen zuständig sind. Im folgenden Abschnitt sollen diese Macht und diese Machenschaften, die dem WTO-System zugrunde liegen, sowie das weitere Umfeld der Unternehmensglobalisierung näher untersucht werden.

4.1 Die WTO als System

Die WTO-Mitgliedstaaten werden offiziell in "entwickelte", "Entwicklungs-" und "am wenigsten entwickelte" Länder eingeteilt. Die offizielle Begründung hierfür lautet, dass Entwicklungsländer und

am wenigsten entwickelte Länder mehr Zeit benötigen, um den in WTO-Abkommen verankerten Verpflichtungen nachzukommen. Gerechtfertigt wird dies mit der Tatsache, dass Unterschiede des Entwicklungsstandes auch Unterschiede in der Fähigkeit der Länder bewirken, Regeln und Auflagen der WTO nachzukommen. Infolge dessen sind die für die Beseitigung bestimmter Schranken vorgesehenen Fristen für die weniger entwickelten Länder länger. Die Wirklichkeit sieht jedoch so aus, dass die Quadriga (die Regierungen der EU-Staaten, der USA, Japans und Kanadas) in den letzten fünf Jahren die Verfahren und Einrichtungen der WTO zur Konfliktbeilegung und zur Überprüfung der Handelspolitik aggressiv genutzt haben, um armen Ländern WTO-Regeln und -auflagen aufzuzwingen. Statt Zugeständnisse entsprechend dem unterschiedlichen Entwicklungsstand zu machen, hat die WTO definiert, *welche Art Entwicklung* zulässig ist, und dadurch Entwicklungsländer dazu gezwungen, dieses Modell zu gewaltigen politischen, sozialen und ökologischen Kosten einzuhalten. Das heißt generell, dass die Angleichung nationaler und subnationaler Gesetze und Rechtsvorschriften an die von der Privatindustrie entwickelten und von der WTO aufgezwungenen globalen Normen alle Bemühungen zum Schutz der kollektiven Rechte, der Gesundheit und der Lebenshaltung der arbeitenden Menschen und unsere Fähigkeit, eine demokratische Kontrolle über das Kapital auszuüben, systematisch zunichte gemacht hat.

Dies wird weiter durch die Tatsache unterstrichen, dass die WTO weniger als eine Organisation von Mitgliedstaaten, sondern vielmehr als ein mit Erziehungsvollmachten ausgestattetes System operiert, das die Ungleichheit des globalen Wirtschaftssystems aufrecht erhält und die andauernde Dominanz der entwickelten Länder – insbesondere der EU-Länder, der USA und Japans, wo mehr als 480 der 500 größten TNKs der Welt ihren Sitz haben – gewährleistet. Die Art Entwicklung, die nach dem WTO-Regime zulässig ist und erzwungen wird, ist jene, die die Interessen dieser TNKs fördert und ihren Einfluss und ihre Gewinne steigert.

Indem die Entwicklungsländer und die am wenigsten entwickelten Mitgliedstaaten auf dieses Entwicklungsmodell beschränkt werden, wird die Möglichkeit demokratischer Initiativen, die Armut zu vermindern und die Entwicklung auf eine kreativere und nachhaltigere Weise zu fördern, beträchtlich eingeschränkt. So werden insbesondere Bemü-

hungen zur Unterstützung lokaler und auf einzelne Gemeinwesen konzentrierter Entwicklungen durch das Verbot staatlicher Subventionen und die Beschränkung jeder öffentlichen Unterstützung, die die Vormachtstellung der TNKs auf den lokalen Märkten einschränken könnte, zunichte gemacht. Nach dem WTO-Abkommen können die Regierungen der Entwicklungsländer keine Industriepolitik betreiben, die die lokale Industrie fördert, oder ausländischen Investoren zur Auflage machen, einen Beitrag zur lokalen Entwicklung zu leisten (indem sie beispielsweise einen Anteil inländischer Beiträge oder einen Technologietransfer vorschreiben), ungeachtet der Tatsache, dass Regierungen der entwickelten Länder diese Maßnahmen früher auf ihrem Weg zur Industrialisierung angewandt haben. Statt dessen erhöhen sich mit der zunehmenden Abhängigkeit von den TNKs die finanzielle Instabilität und die Ungleichheit in und zwischen einzelnen Ländern.

Auf diese Weise schreibt das WTO-Regime die bestehende Hierarchie der reichen und armen Nationen fort und verewigt die Ungleichheit der Weltwirtschaft und ihrer kolonialen Ursprünge.

4.2 Unternehmensglobalisierung: Die Aufhebung von Schranken

In diesem Zusammenhang müssen wir zu der Frage Globalisierung zurückkehren. Als politischer Prozess umfasst die Globalisierung die Beseitigung politischer und sozialer Schranken für die Expansion des Kapitals, vor allem des internationalen Kapitals, das durch transnationale Konzerne sowie durch Banken und Finanzinstitute repräsentiert wird. Dabei handelt es sich nicht um Zoll- oder andere Schranken für die grenzüberschreitenden Bewegungen von Gütern und Dienstleistungen. Vielmehr handelt es sich um politische und soziale Schranken, die in jahrzehntelangen Kämpfen von Gewerkschaften und Bürgerbewegungen errichtet wurden, um die kollektiven politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der arbeitenden Menschen zu schützen, indem die Macht der Konzerne und die Vorherrschaft des Gewinns gegenüber den Menschen eingeschränkt werden. Hierzu gehören verschiedene Formen staatlicher Regulierungen der Tätigkeiten der Unternehmen, wie zum Beispiel Gesetze über Beschäftigung, Umweltschutz und öffentliches Gesundheitswesen. Auch staatliche Unternehmen und vom Staat bereitgestellte Dienstleistungen werden als Schranken angegriffen, da sie Fairness und soziale Bedürfnisse vor das dringendste Anliegen der Konzerne – nämlich der Gewinn

stellen. In ihrem Bestreben, mehr unternehmerische Freiheit zu gewinnen, übten die TNKs verstärkten Druck auf Regierungen aus, weiter zu deregulieren und privatisieren. Allein im letzten Jahrzehnt wurden in 94 Prozent der 1 035 Änderungen von Auslandsinvestitionsgesetzen in aller Welt den Konzernen größere Freiheiten eingeräumt und die Fähigkeit – und das Recht – der Regierungen, sie zu regulieren, eingeschränkt. Aber das war immer noch nicht genug. Aus Furcht, dass Gewerkschaften und Bürgerbewegungen eine Umkehr bewirken und demokratische Kontrollen des Kapitals erneuern (oder einführen) könnten, forderten die TNKs eine Festschreibung und Verewigung der unter dem Motto des Freihandels vorgenommenen Veränderungen. Deshalb wurde eine neue Serie globaler Regeln geschaffen, um jede einzelne Regierung dazu zu zwingen, die Rechte der TNKs zu schützen und zu bewahren, wobei einem Land, das diese Regeln nicht einhalten würde, Handelsanktionen und wirtschaftliche Isolierung angedroht wurden. Diese Regeln stellten nicht nur das globale System über die lokalen Institutionen, sondern verliehen den globalen Konzernen darüber hinaus auch den Status von Regierungen. Die größten dieser Konzerne verfügten bereits zuvor über ebenso viel Kapital wie die meisten Regierungen, deshalb war es nur logisch, dass als nächstes die gleiche rechtliche und politische Bedeutung nach internationalem Recht gefordert wurde.

Vor diesem Hintergrund besteht der Zweck der WTO-Abkommen als Elemente des WTO-Systems darin, die Staaten auf ihren nationalen und subnationalen Bereich zu beschränken und ihnen die Möglichkeit zu nehmen, diese alten Schranken wieder aufzurichten. Das System ist ausdrücklich darauf angelegt, eine Umkehr der neoliberalen Politik und der durch sie konsolidierten Macht der Konzerne zu verhindern, indem es Länder mit Sanktionen bedroht, wenn ihre Regierungen den Versuch unternehmen, als Reaktion auf den Druck von Gewerkschaften und Bürgerbewegungen diese Schranken wieder aufzurichten oder neue Formen des sozialen und/oder ökologischen Schutzes zu entwickeln.

Wie auch für die vom IWF aufgezwungenen Strukturanpassungsprogramme bedeuteten Ernährungssicherheit, Ernährungssicherheit und Nahrungsmittelsicherheit für die Harmonisierungsbestrebungen der WTO Hindernisse für die Unternehmensgewinne. Die WTO ist grundsätzlich gegen eine nachhaltige Landwirtschaft, die Ernährungssicherheit, eine gerechtere Umverteilung und ökologischen Schutz gewährleistet, weil eben diese Praktiken die Profitmaximierung und Expansion der transnationalen Agrarkonzerne einschränken.

4.3 Exportabhängigkeit und Auslandsschulden

Die im WTO-System auf Dauer verankerte Ungleichheit zeigt sich vor allem in dem Verbot von Handelsausgleichsmaßnahmen (womit Regierungen Einfuhren eines Unternehmens beschränken oder seinen Ausfuhren angleichen) sowie von Devisenausgleichsmaßnahmen (womit die Einfuhren, die ein Unternehmen tätigen kann, so an den Wert seiner Ausfuhren gekoppelt werden, dass Netto-Deviseneinnahmen erzielt werden). Dieses Verbot lässt die Realitäten eines globalen Wirtschaftssystems außer Acht, indem ärmeren Ländern nur das Modell der exportorientierten Industrialisierung und der massiven Auslandsverschuldung zur Verfügung steht. Tatsächlich beruht der Druck auf ausländische Investoren, bestimmte Ausführleistungen zu erbringen und einen Netto-Zufluss von Devisen zu gewährleisten, zum großen Teil auf der Notwendigkeit, Schulden in Fremdwährungen zurückzuzahlen. Wenn die Regierungen solcher Länder die Fristen für die Schuldentrückzahlung nicht einhalten, geraten sie unter immer stärkeren Einfluss der transnationalen Banken und des IWF.

Nach VN-Statistiken beliefen sich die Gesamtschulden aller Entwicklungsländer im Jahr 1980 auf 567 Milliarden US-Dollar und im Jahr 1992 auf 1,4 Billionen US-Dollar. Die Schuldenzahlungen der Länder der "Dritten Welt" beliefen sich im gleichen Zwölfjahreszeitraum auf 1,6 Billionen US-Dollar. Obwohl diese Länder also bereits das Dreifache ihrer ursprünglichen Schulden von 567 Milliarden US-Dollar zurückgezahlt hatten, schuldeten sie 1992 zweieinhalbmal so viel wie 1980. Von den 226 Milliarden US-Dollar, die 93 arme Länder 1998 als Schuldentilgung und -zinsen zu zahlen hatten, wurden 209 Milliarden US-Dollar tatsächlich gezahlt. Schätzungen zufolge hätten aber davon mehr als 70 Milliarden US-Dollar für die Bereiche Gesundheit, Bildung und Entwicklung ausgegeben werden sollen, um damit grundlegenden menschlichen Bedürfnissen und Menschenrechten zu entsprechen¹.

Heute belaufen sich die Schulden der Entwicklungsländer auf über 2,5 Billionen US-Dollar. Bisher haben die Regierungen der entwickelten Länder vorgeschlagen, nur rund 100 Milliarden der 2,54 Billionen US-Dollar Schulden der Entwicklungsländer zu erlassen. In Wirklichkeit aber müssen mehr als 600 Milliarden US-Dollar Schulden von 71 Ländern, die diese Schulden nicht in vollem Umfang zahlen können, unverzüglich erlassen werden, damit diese Länder in der Lage sind, grundlegende Menschenrechte zu erfüllen, darunter das Recht auf ausreichende, sichere und gehaltvolle Ernährung und das Recht auf Schutz ihrer Existenz.

Die Zusage der Schuldenreduzierung durch den G8-Gipfel 2000 in Okinawa löst dieses Problem in keiner Weise. Zwar wurde hochverschuldeten Ländern eine unverzügliche Verminderung ihrer Gesamtschuld um bis zu 25 Prozent gewährt, doch hängen diese Verminderungen davon ab, dass alte Schulden schneller zurückgezahlt werden und dass umfassendere neoliberale wirtschaftspolitische Maßnahmen durchgeführt werden, insbesondere die Privatisierung öffentlicher Dienste und Versorgungsbetriebe. Länder wie Mosambik, dessen jährliche Schuldentilgungen die Gesamtausgaben für die Bereiche Gesundheit und Bildung übersteigen, müssen ihre öffentlichen Gesundheits- und Bildungseinrichtungen weiter einschränken (und damit die Armut und Ungleichheit vergrößern), um in den Genuss dieser Schuldensenkung zu kommen. Die vernichtende Logik, mit der diese Situation verteidigt wird, macht es ganz eindeutig um so notwendiger, dass die internationale Gewerkschaftsbewegung den vollständigen und bedingungslosen Erlass der Schulden der Entwicklungsländer fordert. Dies wäre ein entscheidender Schritt in Richtung auf eine Beseitigung der vom WTO-Regime geschaffenen Ungleichheiten und würde Raum schaffen für die Ausarbeitung alternativer Entwicklungsmodelle, bei denen die sozialen Bedürfnisse und die Lebenshaltung der Erwerbstätigen Vorrang gegenüber den Gewinnen der Privatwirtschaft haben.

Welche Kosten ergäben sich für die Erwerbsbevölkerung in den entwickelten Ländern, wenn diese Schulden erlassen würden? Nach Ansicht der *Jubilee 2000 Coalition* wären die Kosten eines Erlasses der Schulden der ärmsten Länder minimal. Für das VK dürften sie je Einwohner weniger als 3,25 Euro im Jahr betragen, das sind 0,07 Euro je Steuerzahler und Woche. In Kanada wären die Kosten eines Erlasses der Schulden, die arme Länder gegenüber Kanada haben, jährlich etwa 15 Kanadische Dollar pro Kanadier für die Dauer von drei Jahren.

Der Zusammenhang zwischen dem Teufelskreis aus Schulden und Exportabhängigkeit und dem WTO-System ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die Macht einzelner WTO-Mitgliedstaaten, Sanktionen gegen jedes andere Mitglied verhängen zu können, das die Regeln verletzt haben soll, ist der Schlüssel zur Macht dieses Systems. Sanktionen oder die Drohung mit Sanktionen können aber nur gegen Länder wirken, die von Exporten abhängig sind. Die Wirksamkeit von Handelssanktionen setzt nämlich Exportabhängigkeit voraus. Demokratische Systeme der Nahrungsmittelautarkie und der nachhaltigen Landwirtschaft, die auf dem Recht auf Ernährungssicherheit und Ernährungssouveränität beruhen, würden dagegen verhindern, dass sich Drohungen mit Sanktionen in vollem Umfang aus-

wirken, und damit die Fähigkeit der WTO einschränken, Druck auf nationale Regierungen auszuüben, um eine ungehinderte Ausbeutung durch TNKs zu ermöglichen.

Aus dieser Analyse der zwingenden Gewalt von Schulden ist auch zu folgern, dass die bloße Ablösung des "Freihandels" durch einen fairen Handel allein keine Lösung darstellt. Fairer Handel ergibt keinen Sinn, wenn ein Land seit hundert Jahren gezwungen ist, Kaffee anzubauen und zu exportieren, oder wenn Menschen verhungern und gleichzeitig Reis exportieren. Statt dessen muss gründlich darüber nachgedacht werden, warum wir handeln, was wir handeln und warum wir lokale Alternativen brauchen.

Die Entwicklungsländer können solche Alternativen jedoch nicht einmal in Erwägung ziehen, solange sie die Last ihrer internationalen Schulden drückt. Der Druck der Schuldentilgung ist eine Triebkraft der Exporte und bindet diese Länder an das Frei-

handels- und Investitionssystem der WTO und die Strukturanpassungsmaßnahmen der Weltbank und des IWF. Ehe irgendein System des fairen Handels tatsächlich Wirkung zeigen kann, müssen die Schulden der armen Länder vollständig und unverzüglich erlassen und verstärkte internationale soziale Unterstützung ohne irgendwelche Bedingungen geleistet werden. Gleichzeitig muss gegen die Macht der TNKs mit wirksameren internationalen Gewerkschaftsaktionen, wozu auch aggressivere transnationale Kollektivverhandlungen gehören, vorgegangen werden. Hierzu bedarf es auch der Allianzen mit umfassenderen gesellschaftlichen Bewegungen, die in den TNKs Druck ausüben, um ihre Rechte einzuschränken, statt zu erweitern.

¹ Joseph Hanlon, "How much debt must be cancelled?" *Journal of International Development*, 12, 2000, S. 877-901.

5. Globale Investitionssysteme

Eines der wichtigsten Resultate der WTO-Ministertagung in Doha und der anschließenden `Doha-Entwicklungsrunde` ist die Entscheidung, Investitionsregeln in der WTO einzuführen. In Absatz 20 der WTO-Ministererklärung von Doha wird "... ein multilaterales Rahmenwerk zur Sicherung transparenter, stabiler und vorhersehbarer Verhältnisse für langfristige grenzüberschreitende Investitionen, insbesondere ausländische Direktinvestitionen, die zur Handelsexpansion beitragen werden," propagiert.

Damit wird der fehlgeschlagene Versuch aus dem Jahr 1998, innerhalb der OECD ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) zu schaffen, das in Wirklichkeit eine globale Charta der Rechte der TNKs darstellt, wiederbelebt. Das MAI wollte alle Formen der staatlichen Regulierung von TNK-Tätigkeiten untersagen und den Einfluss der TNKs auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und Umwelt ausdehnen und damit Menschenrechte und Demokratie gegen die Rechte und Gewinne der Konzerne eintauschen. Das vorgesehene MAI sollte nicht nur die Rechte des Industriekapitals, sondern auch des Finanzkapitals schützen. Investment- und Pensionsfonds, Hedgefonds, Banken, Wertpapierfirmen und Versicherungsgesellschaften wären der staatlichen Regulierung und Aufsicht noch stärker entzogen worden, ungeachtet der Tatsache, dass genau diese Unternehmen die primäre Ursache der weltweiten Finanzunsicherheit sind und die Finanzkrisen in Asien, Osteuropa und Lateinamerika verursacht haben, durch die Millionen Erwerbstätiger verarmten.

Genau vor diesem Hintergrund konnte 1998 einer der wichtigsten Siege gegen die neoliberale Globalisierung erzielt werden. Massendemonstrationen und -proteste brachten einige Regierungen zu der Erkenntnis, dass die inländischen politischen Kosten des MAI viel zu hoch waren – zumindest im Augenblick. Aber kaum war das MAI begraben, tauchte es als MIA (Multilaterales Investitionsabkommen) in der WTO und unter verschiedenen anderen Deckmänteln wieder auf. Unter Missachtung der Tatsache, dass die breiten Massen die globale Herrschaft der Konzerne ablehnen, setzten Handelsfunktionäre das MAI in veränderter und verschleierte Form wieder auf die Tagesordnung.

5.1 Investitionsregeln in der WTO

Einige der im MAI vorgesehenen Rechte der Konzerne sind in Wirklichkeit bereits in der WTO verankert. Das Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMs) verbietet alle Gesetze, Maßnahmen oder Verwaltungsvorschriften, die inländische Erzeugnisse begünstigen. Hierzu gehören auch staatliche Anreize für Unternehmen, inländische Erzeugnisse zu verwenden, um dadurch Arbeitsplätze zu schaffen oder zu schützen. Dieses Verbot hat gravierende Auswirkungen auf industriepolitische Maßnahmen, mit denen die Entwicklung inländischer Kapazitäten gefördert, der Nutzen ausländischer Investitionen gesteigert oder die Folgen einer ausländischen Konkurrenz eingeschränkt werden sollen. Dadurch, dass Maßnahmen zur Steigerung lokaler Beiträge und Leistungsvorschriften für ausländische Investitionen für illegal erklärt wurden, wurde die Fähigkeit der Gewerkschaften, die Regierungen zur Durchführung sozial sinnvoller, beschäftigungsfördernder industriepolitischer Maßnahmen zu zwingen, weiter geschwächt.

Die wirkliche Bedeutung des TRIMs-Abkommens liegt in dem, was es sein sollte – nicht in dem, was es ist. Ursprünglich war nämlich vorgeschlagen worden, ein umfassendes Abkommen über Investitionen in das WTO-Regime einzubeziehen. Damit wäre jede innerstaatliche Regulierung ausländischer Investitionen verboten worden, wie zum Beispiel Vorschriften über den Technologietransfer, Beschränkungen für die Verlagerung von Gewinnen in das Ausland, Devisenvorschriften, staatliche Kontrollen der Leistung ausländischer Investitionen, Verstaatlichungen, Enteignungen usw. Die Regierungen der EU-Staaten, der USA, Japans und Kanadas wollten diesen Vorschlag unbedingt durchdrücken, stießen jedoch auf hartnäckigen Widerstand der Regierungen der Entwicklungsländer. Das Ergebnis war ein verwässertes TRIMs-Abkommen. Nach wie vor wird jedoch ein erweitertes, kraftvolleres TRIMs-Abkommen gefordert, das für die TNKs ein weiterer Freibrief wäre. Nach Doha ist es wahrscheinlicher geworden, dass ein neues Investitionsabkommen in der WTO vorgelegt wird, um das derzeitige TRIMs-Abkommen abzulösen.

5.2 NAFTA- Kapitel 11

Der Entwurf des MAI beruhte auf den Investitionsregeln in Kapitel 11 des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA). Der Angriff gegen die Rechte und das Wohl arbeitender Menschen in Kapitel 11 des NAFTA ist deshalb für Gewerkschaften in aller Welt außerordentlich lehrreich.

Kapitel 11 des NAFTA formuliert in konzentrierter Form die Bemühungen des globalen Kapitals, sich von allen Einschränkungen der Bedingungen, unter denen grenzüberschreitende Investitionen vorgenommen können, zu befreien. Kapitel 11 formuliert eine Reihe von "Rechten" der Investoren und Schutzmaßnahmen für ihre Interessen, die in dem Recht der Konzerne gipfeln, unmittelbar gegen die Gesetze, Rechtsvorschriften und Praktiken eines Unterzeichnerstaates vorzugehen, wenn diese seine Möglichkeit beeinträchtigen, maximale Gewinne zu erzielen. Nach Kapitel 11 ist es verboten, in bezug auf Investitionen Vorschriften zu erlassen, die lokale Beiträge, den Technologietransfer oder die Gewinnrückführung betreffen. Konzerne, die einen Ausgleich für potentielle *künftige* Gewinneinbußen fordern, können als Investoren gegen einzelne Staaten Rechtsverfahren einleiten. In solchen Fällen wird von der Annahme ausgegangen, dass der betreffende Konzern das Opfer einer Maßnahme ist, die "gleichbedeutend mit einer Enteignung" ist. Die Verhandlungen in diesen Fällen werden hinter verschlossenen Türen von "sachverständigen" Schiedsrichtern geführt. Natürlich erübrigt sich die Feststellung, dass das Abkommen kein entsprechendes Recht der Regierungen vorsieht, gegen Konzerne wegen akuter oder künftiger sozialer, wirtschaftlicher oder ökologischer Schäden vorzugehen.

Die Tatsache, dass ausländische Konzerne die Regierungen anderer Länder verklagen können, weil diese Gesetze erlassen haben, die ihre aktuellen oder künftigen Geschäftstätigkeiten beeinträchtigen, bedeutet, dass Regierungen nicht mehr Gesetze ausarbeiten und durchführen können, die Umwelt-, Gesundheits- und Sozialnormen schützen, ohne Gefahr zu laufen, von einem Investor verklagt zu werden. Diese Möglichkeit einer Klage eines Investors gegen einen Staat bedeutet auch, dass mehrere TNKs Einzelklagen in der gleichen Angelegenheit einreichen können, was den Druck auf die betreffende Regierung – und den möglicherweise zu leistenden Schadensersatz – vervielfacht. Diese Möglichkeit, eine "Enteignung durch Rechtsverordnung" zur Grundlage einer Klage zu machen, verändert nicht nur die Bedeutung des Begriffs Enteignung und stellt nicht nur eine Erweiterung der Rechte ausländischer Investoren dar, sondern sie ist gleichzeitig auch eine neue Definition des Begriffs staatliche Regulierung. Ein breites

Spektrum von staatlichen Maßnahmen, Verwaltungsvorschriften und Gesetzen, die die Tätigkeiten ausländischer Investoren einschränken, abschwächen, lenken, anpassen oder verhindern sollen, werden jetzt als Maßnahmen behandelt, um diesen Konzernen ihr Eigentum "wegzunehmen".

Am 6. November 2001 hat das US-amerikanische Unternehmen Crompton Corporation die kanadische Regierung darüber informiert, dass es die Einreichung einer Klage nach Kapitel 11 des NAFTA beabsichtigt, um 100 Millionen US-Dollar Schadensersatz zu fordern. Die Crompton Corporation behauptet, dass die Maßnahmen der kanadischen Schädlingsbekämpfungsbehörde zur allmählichen Untersagung des Einsatzes des gefährlichen Pestizids Lindane nach den NAFTA-Regeln "gleichbedeutend mit einer Enteignung" seien. Lindane, das DDT vergleichbar ist, wird von der Crompton Corporation hergestellt und überwiegend im Rapsanbau verwendet. Lindane verursacht nachweislich Brustkrebs und Nervenerkrankungen, und seine Verwendung ist bereits in sieben Ländern verboten, und in vier weiteren, *darunter in den USA*, darf es nur sehr eingeschränkt eingesetzt werden..

1997 hat der US-Chemiekonzern Ethyl Corp. die kanadische Regierung aufgrund des NAFTA-Kapitels 11 verklagt, weil sie die Verwendung von MMT verboten hatte, eines von der Ethyl Corp. hergestellten Benzinadditivs, das eindeutig giftig und gesundheitsgefährdend ist. Ethyl behauptete, dass das Verbot eine "Enteignung" seiner Vermögenswerte in Kanada darstelle und dass "die Diskussion im Parlament selbst eine Enteignung seiner Vermögenswerte darstellt, weil öffentliche Kritik an MMT den Ruf des Unternehmens schädigt". Ethyl verklagte die kanadische Regierung auf 250 Millionen US-Dollar. Ein Jahr später, im Juni 1998, zog die kanadische Regierung ein Umweltgesetz zurück, mit dem MMT verboten werden sollte, und zahlte der Ethyl Corp. 13 Millionen US-Dollar, um den Fall beizulegen.

Drei Jahre später verklagte das kanadische Unternehmen Methanex die US-Regierung auf 970 Millionen US-Dollar als Entschädigung für Umweltgesetze in Kalifornien, die einen vom diesem Unternehmen erzeugten gefährlichen chemischen Stoff verboten. Methanex behauptete, das betreffende Gesetz zum Schutz der öffentlichen Gesundheit sei "gleichbedeutend mit einer Enteignung". Auf dieselben NAFTA-Investitionsregeln stützte sich die Metalclad Corporation in ihrer Klage gegen die Regierung Mexikos. Im Oktober 1996 klagte die Metalclad Corporation, ein US-amerikanisches Abfallentsorgungsunternehmen, die mexikanische Regierung an, Kapitel 11 des NAFTA sei verletzt worden, als der Staat San Luis Potosi die Genehmigung zur Wiedereröffnung einer Abfalldeponie abgelehnt habe. Der Gouverneur dieses Staates hatte

die Schließung dieser Deponie angeordnet, nachdem eine geologische Untersuchung ergeben hatte, dass sie das lokale Wasserreservoir kontaminieren würde. Anschließend erklärte der Gouverneur, der Standort der Deponie gehöre zu einer 600 000 Morgen großen Naturschutzzone.

Metalclad behauptete, dies sei ein Akt der Enteignung, und forderte 90 Millionen US-Dollar Schadensersatz. Im August 2000 entschied das NAFTA-Gericht, das den Fall Metalclad Corp. gegen Mexiko zu behandeln hatte, zugunsten von Metalclad und verurteilte die mexikanische Regierung zur Zahlung von 16,7 Millionen US-Dollar Schadensersatz.

Wie in den meisten Fällen von Sozial- und Umweltmaßnahmen, die die Rechte und Interessen arbeitender Menschen schützen sollen, war das Vorgehen des Staates San Luis Potosi das Ergebnis eines nachhaltigen lokalen *Kampfes*. Die Klagen von Crompton und Ethyl gegen die kanadische Regierung und die NAFTA-Entscheidung zugunsten von Metalclad gegen die mexikanische Regierung sind deshalb nicht bloß Angriffe gegen Gesetze, die die Umwelt und die Gesundheit der Öffentlichkeit schützen sollen. Sie sind vielmehr Angriffe gegen die ursprünglichen lokale Kämpfe, mit denen diese Gesetze zunächst erstritten wurden. In diesem Sinne bedeutet *die Aufhebung von Sozial- und Umweltgesetzen im Rahmen des Freihandels die Aufhebung früherer Siege von Gewerkschaften und Bürgerbewegungen*.

Die im Rahmen des NAFTA von Investoren gegen Staaten eingebrachten Klagen zeigten auch, dass Bundesregierungen häufig bereit sind, die betreffenden Fälle zu verlieren, um so Regierungen der einzelnen Provinzen oder Gliedstaaten oder Kommunalverwaltungen zu maßregeln, die progressive sozial- und umweltpolitische Maßnahmen getroffen hatten. Soweit Bundesregierungen nicht über die rechtlichen oder politischen Befugnisse verfügen, solche Maßnahmen rückgängig zu machen, können sie die Intervention des NAFTA (oder der WTO) zulassen, die dann an ihrer Stelle handelt.

5.3 Die FTAA und bilaterale Investitionssysteme

Trotz der Proteste der Öffentlichkeit gegen das NAFTA haben die Regierungen der USA und Kanadas bereits die wesentlichen Elemente der NAFTA-Investitionsregeln in ihre bilateralen Investitionsvereinbarungen mit Entwicklungsländern aufgenommen. Die kanadische Regierung hat schon 25 solcher Vereinbarungen getroffen. Dies unterstreicht die Tatsache, dass die kanadische Regierung seit der Unterzeichnung des Freihandelsab-

kommens mit den USA im Jahr 1988 die Strategie der USA übernommen hat, ein multilaterales und bilaterales Freihandels- und Investitionssystem nach dem anderen zu entwickeln, um so die erweiterten Rechte und Befugnisse der TNKs festzuschreiben.

Die starke Zunahme bilateraler Handelsvereinbarungen ist aus zwei Gründen bezeichnend. Zum einen widerlegt sie eines der wesentlichen ideologischen Argumente für eine WTO, die den TNKs größere Macht einräumen würde, nämlich dass strenge (investorenfreundliche) globale Regeln das einzige wirksame Mittel gegen eine Vielfalt bilateraler Abkommen seien. Und zum andern lässt sie erkennen, was eigentlich hinter dem Bestreben steckt, neue Investitions- und Handelsvereinbarungen zu treffen und bestehende zu verstärken.

An einem Investitionskapitel ähnlich dem NAFTA-Kapitel 11 wird auch für die neue Amerikanische Freihandelszone (FTAA) gearbeitet. Die FTAA stellt eine Erweiterung des NAFTA dar und soll 35 Länder in Amerika, mit Ausnahme Kubas, umfassen. 1998 wurde eine FTAA-Verhandlungsgruppe zum Thema Investitionen eingesetzt, um eine neue Charta der Rechte der TNKs auszuarbeiten. Obwohl es Widerstand gegen die Aufnahme eines NAFTA-Kapitels 11 oder MAI-ähnlicher Regeln in die FTAA gibt, weist vieles darauf hin, dass dies doch geschehen wird. Zwar könnte ein System, das Klagen einzelner Investoren gegen Staaten ermöglicht, noch verhindert werden, doch besteht die große Gefahr, dass die erweiterte Definition des Begriffs Enteignung durchaus übernommen wird. Auf der Grundlage des NAFTA-Investitionssystems versucht die FTAA *unseren* Freiraum zur Verteidigung unseres Lebensstandards, unserer Arbeitsbedingungen, unserer Umwelt und unserer Rechte als Arbeitnehmer und Bürger radikal einzuschränken, indem Regierungen ihrer Möglichkeit beraubt werden, Regulierungsmaßnahmen zum Schutze des öffentlichen Interesses zu ergreifen.

6. Schlussbetrachtung: Folgerungen für die Strategie

Die Wiedergeburt des MAI und die Zunahme der NAFTA-Investitionsregeln in neuer Form liefern wichtige Lehren für Gewerkschaftsstrategien gegen die Globalisierung der Unternehmen und die WTO. Wir können uns ganz eindeutig nicht darauf beschränken, Widerstand gegen einzelne Investitions- und Freihandelsvereinbarungen zu leisten. Wenn es uns nämlich gelingt, eine Freihandelsvereinbarung zu blockieren, tritt eine andere in anderer Form an ihre Stelle. Wir können auch nicht von einer globalen Tagung zur nächsten eilen und dabei unseren Mitgliedern nur die Rolle passiver Beobachter einer Kette globaler Gipfelveranstaltungen zuweisen, die mit ihren eigenen Kämpfen nichts zu tun haben. Das kann nur zur Erschöpfung unserer Bewegung führen. Statt dessen muss gegen das Freihandels- und Investitionssystem insgesamt vorgegangen werden, und zwar nicht, indem einzelne Teile dieses Systems angegriffen werden, sondern indem eine Strategie entwickelt wird, die das System und die ihm zugrunde liegenden Interessen der Konzerne von Grund auf in Frage stellt. Das heißt nicht, dass die Gewerkschaften keine Kampagnen mehr gegen neue oder bekannte Elemente des Systems führen sollten. Diese Kampagnen sind vielmehr unerlässlich. Es bedeutet jedoch, dass individuelle Kampagnen wohlüberlegt in eine Gesamtstrategie einbezogen werden müssen.

Dies gilt auch für Versuche, einzelne Vorschriften oder Bedingungen in die Abkommenstexte aufzunehmen. Häufig wird die Annahme vertreten, dass die sozialen Auswirkungen der WTO gemildert oder umgelenkt werden können, wenn darauf hingewiesen wird, was in den WTO-Abkommen *fehlt*, und erreicht wird, dass das was fehlt, *aufgenommen* wird. Eine genauere Überprüfung der Macht und der Politik des WTO-Systems zeigt jedoch die Grenzen solcher Aufnahmestrategien auf (das heißt von Versuchen, Rechte oder Sozial- und Umweltnormen in die WTO-Abkommen aufzunehmen).

Die bewusste Verschwommenheit einiger WTO-Abkommen wie des (im vorstehenden Abschnitt behandelte) TRIMs-Abkommens und die offensichtlichen Widersprüche einiger ihrer Formulierungen lassen erkennen, dass diese zunächst als politische Instrumente zu verstehen sind und erst dann als Rechtstexte gelesen werden können. Die Erfahrungen der letzten sieben Jahre haben gezeigt, dass die Macht und die Politik des WTO-Systems die Auslegung und Anwendung der Abkommen be-

stimmen. Die Aufnahme der "Ernährungssicherheit" in den Hinweis der Ministererklärung von Marrakesch auf das Landwirtschaftsabkommen hatte keinerlei Änderung der gezielten Förderung kommerzieller, exportorientierter Nahrungsmittel oder eine Verminderung des Hungers in der Welt zur Folge, sondern war nur als Bedeutungsänderung des Begriffs gedacht. *Innerhalb des WTO-Regimes wird selbst der Hunger zu einer Geschäftsmöglichkeit.*

Aufnahmestrategien sind deshalb aus zwei Gründen kontraproduktiv. Erstens weil sich unsere Bemühungen um kollektive Rechte unmittelbar gegen die globale Ungleichheit richten und die Macht von Handels- und Investitionssystemen wie der WTO, die letzten Endes auf der Ungleichheit beruhen, gegen die wir angehen wollen, schwächen müssen. Zweitens weil das WTO-Regime, indem es Staaten auf eine Agenda einschwört, die die Freiheiten und Rechte der TNKs garantiert, sowie auf ein "Entwicklungsmodell, das keine Alternativen zur Marktabhängigkeit zulässt, mit der langfristigen Durchsetzung dieser Rechte unvereinbar ist. Das Recht auf ausreichende, sichere und gehaltvolle Ernährung kann in einer Welt, in der die TNKs die lokalen Märkte beherrschen und die lokale Produktion vernichten und in der die Rechte dieser Konzerne von der WTO garantiert werden, nicht verwirklicht werden. Und auch das Recht auf ein sicheres Arbeits- und Lebensumfeld kann nicht durch ein globales Handels- und Investitionssystem verwirklicht werden, das eine Harmonisierung der Normen nach unten erzwingt und den Umwelt- und Gesundheitsschutz als Schranken für die Expansion der Konzerngewinne betrachtet.

Da sich die Macht der WTO auf globale Ungleichheit, Schulden und Exportabhängigkeit stützt, schränken die Regeln und Auflagen der WTO die Möglichkeiten alternativer Vorgehensweisen ein, die die Wirkung dieser Macht vermindern könnten (wie beispielsweise innerstaatliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Ernährungssouveränität). Diese Macht der WTO setzt jedoch voraus, dass Regierungen sich ihr beugen. Wie wir im Fall der Drohung mit WTO-Sanktionen gegen Länder, die Kennzeichnungsvorschriften für genetisch veränderte Organismen und Einfuhrbeschränkungen einführen wollten, gesehen haben, genügt häufig die *Drohung*, einen Fall vor die WTO zu bringen, um Regierungen (vor allem Regierungen exportabhängiger Länder) zu zwingen, ihre Maßnahmen zu ändern.

Ein Widerstand ist aber möglich, und das öffnet der Gewerkschaftsbewegung und ihren Verbündeten einen Weg. Wo innerstaatliche Maßnahmen oder Gesetze notwendig sind, um drängenden sozialen Problemen (wie Massenhunger oder einer ernststen Gesundheitskrise) zu begegnen, muss die Gewerkschaftsbewegung nachdrücklich darauf hinweisen, dass die Lösung dieser Probleme wichtiger ist als die Einhaltung der WTO-Regeln. Dies genau war die Grundlage der globalen Mobilisierung für die Durchsetzung der Rechte von HIV-Opfern gegenüber den (von der WTO garantierten) Rechten der transnationalen Pharmakonzerne, die diese Konzerne zum taktischen Rückzug zwang.

Gegen eine solche Nicht-Einhaltung können andere WTO-Mitgliedstaaten (üblicherweise entwickelte Länder) mit Klagen bei der WTO drohen und dabei Sanktionen oder Entschädigungen fordern. Ob diese Drohungen Erfolg haben, hängt davon ab, ob es einen ausreichenden Druck von Gewerkschaften und Bürgerbewegungen auf internationaler Ebene und in den betreffenden Ländern gibt, um die Nicht-Einhaltung erfolgreich zu verteidigen. In letzter Instanz entscheidet über das Ergebnis nicht die Rechtsprechung oder die Auslegung von Texten, sondern das Gleichgewicht zwischen sozialen und politischen Kräften.

Es gibt keinen Grund, warum eine Nicht-Einhaltung, und zwar sowohl die Nicht-Einhaltung von unten als auch eine Nicht-Einhaltung, die innerhalb des WTO-Systems als *staatlicher Ungehorsam* bezeichnet wird, auf Entwicklungsländer beschränkt sein sollte. Überall können sich Gewerkschaften dafür einsetzen, dass Regierungsinstanzen auf allen Ebenen (lokal, national, regional) bestehende Handels- und Investitionsregeln und -verträge unter dem Gesichtspunkt der im ersten Teil dieser Abhandlung dargelegten Rechte überprüfen und alle Vereinbarungen dieser Art ablehnen, die im Widerspruch zu diesen Rechten stehen. Die Legitimierung der Nicht-Einhaltung ist ein wichtiges Mittel, um unsere (als Gruppe integrierter Rechte formulierten) Prioritäten gegenüber der Priorität der Unternehmensgewinne durchzusetzen.

Gewerkschaften können und müssen sich der Aufnahme am MAI oder am NAFTA-Kapitel 11 ausgerichteter Investitionsregeln in Handelsvereinbarungen allein schon deshalb widersetzen, weil solche Regeln grundsätzlich unvereinbar mit der Erfüllung elementarer demokratischer Rechte sind. Die erfolgreiche Kampagne gegen das MAI lässt erkennen, dass die demokratische Öffentlichkeit auf solche Appelle durchaus reagiert.

Zweifellos werden sehr unterschiedliche Taktiken angewandt werden, um gegen die WTO und die Globalisierung der Konzerne vorzugehen. Eine Vielfalt von Taktiken hat sich bisher auch durchaus

als nützlich erwiesen. Häufig hat es jedoch den Anschein, dass Gewerkschaften auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene unterschiedliche Taktiken anwenden, weil es an einer wirksamen, einheitlichen und nachhaltigen Strategie fehlt.

Damit eine Strategie wirksam ist, muss sie unmittelbar gegen die mächtigen politischen Kräfte und Unternehmensinteressen vorgehen, die das WTO-Regime gestalten, gleichzeitig aber ihrem breiteren Umfeld Rechnung tragen. Zweifellos ist mehr erforderlich, als nur festzustellen, was fehlt, oder die in den WTO-Regeln formulierten Prioritäten in eine neue Reihenfolge zu bringen. Wir müssen vielmehr sowohl gegen das weitere Umfeld des WTO-Regimes als auch gegen das Ausmaß angehen, in dem die Probleme im Welternährungssystem durch das System selbst verursacht werden, und nicht nur gegen fehlgeleitete politische Maßnahmen. Dabei müssen wir vermeiden, diese Probleme voneinander abzukoppeln, ebenso wie wir es vermeiden müssen, unser Paket integrierter Rechte aufzulösen. Wie in Abschnitt 2 gezeigt wurde, sind die Rechte, für die wir eintreten, voneinander abhängig und untrennbar. Dies ist nicht nur eine Sache des Prinzips, sondern entspricht vielmehr der Tatsache, dass die Probleme, denen sich arbeitende Menschen gegenübersehen, selbst voneinander abhängig und untrennbar sind.

Damit eine Strategie einheitlich ist, muss sie auf gemeinsamen Zielen beruhen, die kompromisslos verfolgt werden und die – unabhängig von der in verschiedenen Situationen angewandten Taktik – so formuliert sein müssen, dass sie unseren Mitgliedern einleuchten. Sie muss deshalb von Rechten und Existenzfragen sprechen und darf nicht juristisch oder technokratisch formuliert sein. Und damit eine Strategie nachhaltig ist, muss sie mit einem Grad von Dringlichkeit verfolgt werden, der dem Ernst der Probleme und der Bedeutung der von uns vertretenen Werte entspricht. Diese Dringlichkeit darf jedoch nicht dazu führen, dass kurzfristige 'Patentlösungen' angestrebt werden, sondern sie muss vielmehr die Grundlage einer langfristigen Strategie bilden, mit der arbeitende Menschen dazu gebracht werden, über ihre Gewerkschaften selbst kollektive Fähigkeiten zu entwickeln, eine demokratische Kontrolle über das Kapital auszuüben und unsere kollektiven Rechte und Interessen gegenüber der Macht und den Gewinnen der Konzerne durchzusetzen.

Notizen

Notizen