

TRIPS, TRIMS und GATS

Indien und die GATT-Verhandlungen

von Thomas Stukenberg

Seit mehr als sechs Jahren läuft die aktuelle Uruguay-Verhandlungsrunde des Internationalen Zoll- und Handelsabkommens GATT über Erleichterungen des weltweiten Handels. Da das ursprüngliche GATT-Ziel weitgehend erreicht ist, die Zölle abzubauen, die auf physisch handelbare Güter erhoben werden (mit Ausnahme des Agrarsektors), hat sich die Zielrichtung inzwischen verlagert: Es geht in den neueren Verhandlungsrunden um den Abbau der sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnisse, die nach Ansicht der Freihandelsapologeten des GATT - und damit der 'Mainstream'-Ökonomie überhaupt - noch bedenklichere weil den Freihandel noch raffinierter beschränkende Maßnahmen darstellen. Dazu können die verschiedensten nationalen Normen wie z.B. Hygiene- oder Sicherheitsstandards oder auch rein technische Normierungen gehören. Während einem Machtblock wie der EG qua Sonderregelung hier (noch) weitgehende Zugeständnisse gemacht werden - gerade im für Indien so wichtigen Agrarsektor -, üben die OECD-Staaten (vor allem die USA und Japan) erheblichen Druck auf Entwicklungsländer wie Indien zur Öffnung ihrer Märkte aus. Die jüngeren Versuche, die seit Jahren stockenden GATT-Verhandlungen wieder in Schwung und zum Abschluß zu bringen, werden daher auch in Indien mit großer Aufmerksamkeit verfolgt.

Der Widerspenstigen Zähmung

Um den Abschluß der GATT-Verhandlungen zu beschleunigen, hat der Schweizer GATT-Generaldirektor Arthur Dunkel im Dezember 1991 einen Entwurf vorgelegt, in dem die Zustimmung vor allem der USA und der EG zur ungeliebten Agrarhandelsliberalisierung mit für die Industriestaaten vorteilhaften Regelungen in anderen Bereichen erkaufte werden soll. Damit wird ein Streit zwischen den USA und Europa auf dem Rücken der Entwicklungsländer ausgetragen. Die beiden Kontrahenten sollen zu einer weitgehenden Öffnung ihrer Agrarmärkte bewegt werden. Quasi im Gegenzug wird eine Einbeziehung der Bereiche Dienstleistungen (GATS), Patente und Copyrights (TRIPS) und Direktinvestitionen (TRIMS) in das GATT-Vertragswerk vorgeschlagen. Die OECD-Staaten haben ein besonderes Interesse, diese Märkte in den Entwicklungsländern zu erschließen, gleichzeitig aber Konkurrenz von dort einzudämmen. So sollen TRIPS, TRIMS und GATS zwar in separaten Anhängen zum GATT aufgenommen werden, die Zielrichtung ist jedoch, eine Multilaterale Handelsorganisation (MTO) - sie war schon 1948 gescheitert - wiederzubeleben. Die MTO soll Überwachungsorgan für alle Bereiche sein und gegebenenfalls Sanktionen aussprechen dürfen. Somit wird Druck ausgeübt, die Vorschläge entweder als Gesamtpaket anzunehmen oder abzulehnen; Ergänzungs- bzw. Änderungsvorschläge seitens der Entwicklungsländer, insbesondere bezüglich der Streit-schlichtungsmechanismen oder Ausgleich für aufgekündigte Präferenzregelungen, bleiben unberücksichtigt.

Widersprüchlich in sich und besonders nachteilig für die Entwicklungsländer sind aber vor allem zwei Elemente: Erstens sollen GATT, GATS, TRIPS und TRIMS zwar letztlich als geschlossenes Paket verabschiedet werden, der GATT-Artikel XVIII, der Entwicklungsländer mit Zahlungsbilanzproblemen - also auch Indien - zu Handelschranken berechtigt, soll für GATS und TRIPS aber ausgeschlossen werden. Zweitens wird mit dem Paket zwar eine immer weitere internationale Öffnung aller Märkte an-

gesteigt; der internationale Arbeitsmarkt, in dem die Entwicklungsländer mit niedrigen Lohnkosten einen Konkurrenzvorteil haben, bleibt aber ausgeschlossen: Die nationalen Einwanderungsgesetze bleiben von GATT unangetastet. Über einen Anhang "Mobilität von Arbeitskräften" wird aber immerhin verhandelt.

Die Bedeutung des Dunkel-Entwurfs für Indien

Die Öffnung der indischen Märkte soll, wie spätestens seit der Regierung Narasimha Rao schon begonnen, durch eine entsprechende Industriepolitik oder Erleichterungen ausländischer (d.h. in der Regel westlicher) Direktinvestitionen (Trade Related Investment Measures, TRIMS) und Privatisierungen geschehen, oder in den hart umkämpften Bereichen Agrarhandel, Handel mit Dienstleistungen (General Agreement on Trade in Services, GATS) und mit sogenanntem geistigem Eigentum (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS). All dies sind Sektoren, die sicherlich eine strategische Bedeutung gerade für die eigenständige Entwicklung von 'Dritte Welt'- und Schwellenländern wie Indien haben. Zum "geistigen Eigentum" zählen nämlich in erster Linie alle irgendwie patentierbaren und damit erst handelbaren Rechte, die besonders in zukunftsreichen Bereichen wie der Informationstechnologie an Bedeutung gewinnen.

Während die US-amerikanische Saatgut- und Düngemittelindustrie seit den 1950-er bis in die 1970-er Jahre durch den Verkauf der 'Grünen Revolution' an Indien dessen Nahrungsmittelproduktion und Agrarstruktur noch maßgeblich gestalten konnte, hat Indien in diesen Bereichen inzwischen aufgeholt. So liegt es besonders im Interesse der Industriestaaten, die noch einen erheblichen Vorsprung im Bereich Forschung und Technologie haben, diesen durch internationale Patentierungsrichtlinien zu sichern.

Interesse der Entwicklungsländer ist es dagegen, angemessenen Zugang zu Technologie zu erhalten. Sie erwarten deshalb, daß internationale Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums direkt mit vertraglichen Regeln zur Siche-

zung des Technologietransfers verbunden werden. Andernfalls wären sie auf almosenähnliche Zugeständnisse der 'Ersten Welt' angewiesen. Zur Zeit werden effektiver Technologietransfer in die 'Dritte Welt' und fairer internationaler Wettbewerb u.a. durch eine Vielzahl von restriktiven Lizenzpraktiken durch die Industrie behindert.

"Gleiche Behandlung" ungleicher Partner

Von der mit den TRIMS-Regelungen angestrebten Öffnung nationaler Märkte für internationale Direktinvestitionen dürften Länder wie Indien mangels Kapitalkraft wenig profitieren. Für die Investoren, insbesondere multinationale Konzerne, sollen dagegen Erleichterungen eingeführt werden. So sollen übliche 'local content'-Klauseln, die den Investor zur Verwendung eines Mindestanteils inländischer Inputs oder Mitarbeiter verpflichten, oder Auflagen zum Schutze der nationalen Sicherheit oder Wirtschaft, entfallen oder erschwert werden.

Die TRIPS-Regelungen - ebenfalls formell für alle Signaturstaaten gleich - berücksichtigen genauso wenig die ungleichen Ausgangsbedingungen. Am Beispiel der Implikationen für die Software- und Informations-Industrie läßt sich die strukturelle Benachteiligung von Ländern wie Indien aufzeigen: Um Patente zu sichern, müssen in Zukunft relativ hohe Gebühren gezahlt werden, die vor allem für kleine innovative Softwarehäuser in Indien aber auch in den USA die Patentierung erschweren. Patentschutz soll sowohl für Prozeßinnovationen als auch - weitergehend - für Produktinnovationen gewährt werden.

Dies kann Monopolisierungstendenzen fördern, insbesondere dann, wenn aufgrund der erforderlichen Kompatibilität der Zugang zu einem gesamten Software-System blockiert wird. Indien hätte zwar potentiell durchaus die notwendige 'Manpower' und Forschungs- und Entwicklungskapazität, um auf dem Software-Markt konkurrenzfähig zu werden, die Nutzung dieser Möglichkeiten dürfte aber infolge der Startnachteile erschwert sein. Der Dunkel-Entwurf enthält eine Reihe von Bestimmungen, die dem Patentnehmer schon in der Antragsphase weitgehende "exklusive Vermarktungsrechte" an seiner Erfindung und damit monopolistische Macht, auch über im Entwurfstext recht vage als "identisch" bezeichnete Produkte oder Verfahren verleiht. Gerade die wegen langer Forschungsperioden von den Industrieländern geforderte einheitliche Patentschutzdauer von zwanzig Jahren kann den Entwicklungsländern für lange Zeit den Zugang zu Technologie und Zukunftsmärkten völlig versperren. Diese ungleichen Startbedingungen stehen nur exemplarisch für viele Sektoren, in denen sich monopolistische Strukturen unter Ausschluß der 'Dritten Welt' gebildet haben.

Weitere schwerwiegende Auswirkungen dürften die TRIPS-Regelungen auch im Agrarsektor haben: Sollte der internationale Patentschutz für gentechnologisch manipuliertes Saatgut oder Tiere entsprechend verstärkt werden, wird es möglicherweise genügen, daß ein Saatgut- oder Gentechnologieunternehmen nur eine geringfügige Veränderung im Erbgut einer Sorte nachweist, um den Patentschutz durchzudrücken. Die Folge wäre, daß indische Farmer für jedes neu

angebaute Getreide Gebühren an Saatgutfirmen zahlen müssen, ohne daß dagegen Indien für die Ausbeutung seiner großen genetischen Ressourcen angemessen entschädigt würde. Unter der International Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV), die für GATT als Mindeststandard vorgeschrieben werden soll, müssen schon jetzt Gebühren für die Nutzung von Saatgut gezahlt werden.

Eine Ausdehnung der Produkt-Patentierung auf den Bereich der Pharmaka würde voraussichtlich Preissteigerungen für essentielle Medikamente um das fünf- bis zehnfache in Indien nach sich ziehen und eigene Produktentwicklungen stark behindern, wie Erdöl- und Chemieminister Chinta Mohan betont. Unterstellt man funktionierenden Wettbewerb auf dem indischen Pharmamarkt, so hätte ein internationaler Patentschutz für Pharmaprodukte Monopol Tendenzen und die entsprechenden Preissteigerungen zur Folge, die wiederum hohe Wohlfahrtsverluste und steigende Sterblichkeitsraten für Indien bedeuten. Während die den Pharmazeutika zugrundeliegenden chemischen Verbindungen relativ leicht zu kopieren sind, schätzt der Verband der US-amerikanischen Pharmaindustrie die Durchschnittskosten für die Neuentwicklung eines Medikamentes auf 150 Mio Us-Dollar. Dies erklärt auch sowohl die hohe Priorität, die die Industrie gerade dem Patentschutz im Pharmabereich gibt als auch die seltene Übereinstimmung, mit der die OECD-Staaten gerade in diesem Sektor auf weltweiten Patentschutzrechten bestehen. Es erklärt allerdings auch den Widerstand der meisten Entwicklungsländer gegen internationale Patentschutzrechte. In Entwicklungsländern werden sich kaum Unternehmen finden, die die hohen Entwicklungskosten selbständig aufbringen können. Die Forschungsaktivitäten in den Industrieländern dürften dagegen nicht in erster Linie dem medizinischen Bedarf von Ländern wie Indien entsprechen.

Indische Wissenschaftler fragen sich, warum geistige und biologische/genetische Ressourcen, die über Jahrtausende international relativ frei verfügbar waren, nun plötzlich dem Diktat der kommerziellen Ausbeutung unterworfen sein sollen. Sie befürchten die Zerstörung der genetischen Vielfalt, wenn durch die Monopolmacht multinationaler Konzerne Forschungs- und Züchtungsaktivitäten kleinerer Firmen blockiert werden. Pflanzliche Gene indischen Ursprungs sind in einer Vielzahl von Nutzpflanzen in der ganzen Welt zu finden und schützen sie gegen verschiedene Krankheiten, ohne daß hierfür Patentgebühren gezahlt wurden. Laut Dunkel-Vorschlag besteht die einzige Ver-



Bauernprotest gegen das "Dunkel"-Papier vor dem Red-Fort in Delhi (Foto: 'Frontline')

pflichtung eines Patentnehmers darin, seine Erfindung 'arbeiten' zu lassen, d.h. kommerziell zu nutzen. Die Nutzung und Bewahrung der natürlichen Ressourcen zu rein sozialen Zwecken für die Gemeinschaft wird entwertet, wenn ausschließlich private bzw. Unternehmensrechte geschützt werden sollen. Nach dem indischem 'Patents Act' ist Patentierung in wesentlich weniger Bereichen möglich als es nach dem Dunkel-Entwurf - wenn auch nicht ohne Einschränkungen - geplant ist. Tiere, Pflanzen, biotechnologische Substanzen und Prozesse sind nach geltendem indischen Recht nicht patentierbar. Darüberhinaus muß bei der Erteilung eines Patentes das öffentliche Interesse gewahrt bleiben, und gegebenenfalls kann der Patentnehmer zur Erteilung von Lizenzen verpflichtet werden. Es sollte ein Ausgleich geschaffen werden zwischen dem Interesse eines Produzenten an der ökonomischen Verwertung seiner Erfindung und dem Interesse des Konsumenten an einer Nutzung der Ergebnisse zu erschwinglichen Kosten. Für Indien heißt das, daß eine große Zahl von Menschen, die zum Überleben auf billige Nahrungsmittel, Medikamente und landwirtschaftliche Einsatzfaktoren angewiesen sind, Schutz vor monopolistischer Anbietermacht brauchen. Darüberhinaus ist durchaus umstritten, ob internationaler Patentschutz Forschung fördert oder eher behindert.

Im Textilsektor, in dem Indien traditionell stark ist, wurde in den 1970-er Jahren das Multifaser-Abkommen mit den Industrienationen geschlossen. Dies stellte ein sogenanntes freiwilliges Selbstbeschränkungsabkommen dar, mit dem sich einige Entwicklungsländer - unter Druck und keineswegs freiwillig - Zurückhaltung beim Export ihrer konkurrenzfähigen Textilprodukte auferlegten. Dunkels Vorschlag beinhaltet, dieses bisher von GATT entgegen den Prinzipien sanktionierte Abkommen in einem Zeitraum von zehn Jahren auslaufen zu lassen. Erst nach zehn Jahren sollen also die Märkte der Industrienationen für Textilien aus Indien wieder offen sein, wobei man noch daran denkt, diese Öffnung von wirtschaftspolitischem 'Wohlverhalten' der Entwicklungsländer abhängig zu machen. Die Öffnung der indischen Märkte kann dagegen nicht schnell genug gehen.

Indische Reaktionen

Die Regierung Narasimha Rao legte im Januar 1992 nur zögernd halbherzigen Protest gegen das Dunkel-Papier ein. Während Handelsminister Chidambaram das Papier auf einer Pressekonferenz als einseitig und gegen die Interessen der Entwicklungsländer gerichtet

verurteilt, wird aus einem internen Papier aus dem Handelsministerium deutlich, daß man das Ergebnis für akzeptabel hält. Die Zugeständnisse, die Indien in den Bereichen TRIPS, Dienstleistungen und Vergeltungsmaßnahmen machen mußte, werden demnach durch die Liberalisierungstendenzen im Agrarhandel ausgeglichen. Die Zurückhaltung ist umso schwerer zu verstehen wenn man bedenkt, daß das Paket Einschnitte in die nationale Gesetzgebung und damit Souveränität impliziert, so zum Beispiel die Umkehr der Beweislast bei Verstößen gegen GATT-Regelungen.

NGO Bündnis

Auf der Ebene der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hat sich dagegen ein Bündnis von 45 Gruppen gebildet, 'Azadi Bachao Andolan' (ABA), das seit Mitte 1992 gegen das Dunkel-Papier vor indischen Gerichten und im Parlament vorgeht. Die NGOs und Gewerkschaften kritisieren zusammen mit der 'National Working Group on Patent Laws' (NWGPL) und der 'Gene Campaign' vor allem die Patentierung von Lebewesen und die durch das Dunkel-Papier implizierten Einschnitte in die nationale Gesetzgebung und Infrastruktur.

Am 3. März 1993 schließlich fordern Bauern aus ganz Indien unter Führung der 'Gene Campaign', der 'Karnataka Rajya Ryotu Sangha' (Karnataka Bauern Vereinigung) und der 'Bharatiya Kisan Union' (Indischer Bauern-Verband) auf einer Kundgebung in New Delhi eine Zurückweisung der Dunkel-Vorschläge. Sie wehren sich gegen den befürchteten Ausverkauf der indischen Landwirtschaft an multinationale Konzerne und fordern das Recht, selbst uneingeschränkt Saatgut zu produzieren, zu verbessern und zu verkaufen. Der Karnataka Bauern-Verband KRRS hatte schon Ende 1992 durch die Besetzung des Büros des Saatgutkonzerns Cargill in Bangalore Aufsehen erregt. Ein ehemaliger Cargill-Manager leitet z.Z. die amerikanische GATT-Delegation für die Verhandlungen im Agrarsektor. Mit der Aktion wollte KRRS gegen die befürchtete Monopolisierung der weltweiten Nahrungsmittelversorgung protestieren, die indische Bauern noch stärker in Abhängigkeit von multinationalen Konzernen wie Hoechst treiben würde. Hoechst gehört zu den Unternehmen, die, in der Tradition der 'Grünen Revolution', Saatgut aus der ganzen Welt zu High Yield Varieties hochzüchten, die sich nicht selbst reproduzieren und auf die zusätzliche Anwendung von - ebenfalls von Hoechst angebotenen - Pestiziden angewiesen sind. Außerdem drängen die indischen Bauern auf eine Einschränkung der ihre Preise zerstörenden Im-

porte von Agrarprodukten. Bauern-Führer Mahinder Singh Tikait: "Wenn die Regierung nicht in unserem Sinne einlenkt, werden wir dafür sorgen, daß sie nicht im Amt bleibt."

Auf einem von verschiedenen indischen Forschungsinstituten am 6. März 1993 organisierten Treffen mit Umwelt-, Verbraucher- und Bauernorganisationen hat das Handelsministerium noch einmal seine Position bekräftigt, daß das Dunkel-Papier letztlich akzeptabel sei, weil Indien selbst die Form des Schutzes von geistigem Eigentum bestimmen könne.

Mit 'Patent Folly' hat die 'Indian School of Social Science' ein kritisches Handbuch für Konsumenten, Wissenschaftler, Bauern u.a. zur Aufklärung über die Auswirkungen der Intellectual Property Rights herausgegeben.

Nachbemerkung

Wie die UN-Handels- und Entwicklungskonferenz UNCTAD in ihrem Handels- und Entwicklungsbericht 1991 schreibt, sind die Auswirkungen der jüngsten GATT-Runde auf die Entwicklungsländer noch nicht ausreichend untersucht. Es fragt sich, wie man Vorschläge in den Verhandlungen verantworten kann, deren Auswirkungen auf die Mehrheit der Verhandlungspartner weitgehend unbekannt sind. Dennoch scheint es für Indien keine Alternative zu GATT zu geben. Eine einseitige Kündigung des Vertrages hätte nämlich zur Folge, daß Indien jegliche internationalen Handelsvereinbarungen aus einer schwachen isolierten Verhandlungsposition jeweils bilateral neu aushandeln müßte.

Die US-Regierung unter Clinton hat Anfang März deutlich gemacht, daß sie bereit ist, im Zweifelsfall ein Sanktionsinstrument wieder anzuwenden, daß schon unter der Regierung Bush gegen Indien zum Einsatz kam: Unter dem Vorwurf, daß Indien amerikanischen Pharmaprodukten nicht den ausreichenden Patentschutz gewähre, wurde die Bestimmung 'Super 301' des amerikanischen Handelsrechts angewandt und Indien zugesicherte Handelskonzessionen in Höhe von 40 bis 50 Mio US-Dollar verweigert. 'Super 301' soll nun wieder als Druckmittel dienen, um für die USA wichtige Märkte zu öffnen.

Die Formulierung "effektiver und angemessener Schutz geistiger Eigentumsrechte" findet sich sowohl in 'Super 301' als auch im Dunkel-Entwurf und der Artenschutz-Konvention von Rio, die beide jünger sind als das US-Gesetz. Dies wird als Hinweis gewertet, daß die internationalen Verträge auf amerikanische Handelsbedürfnisse zugeschnitten werden sollen.