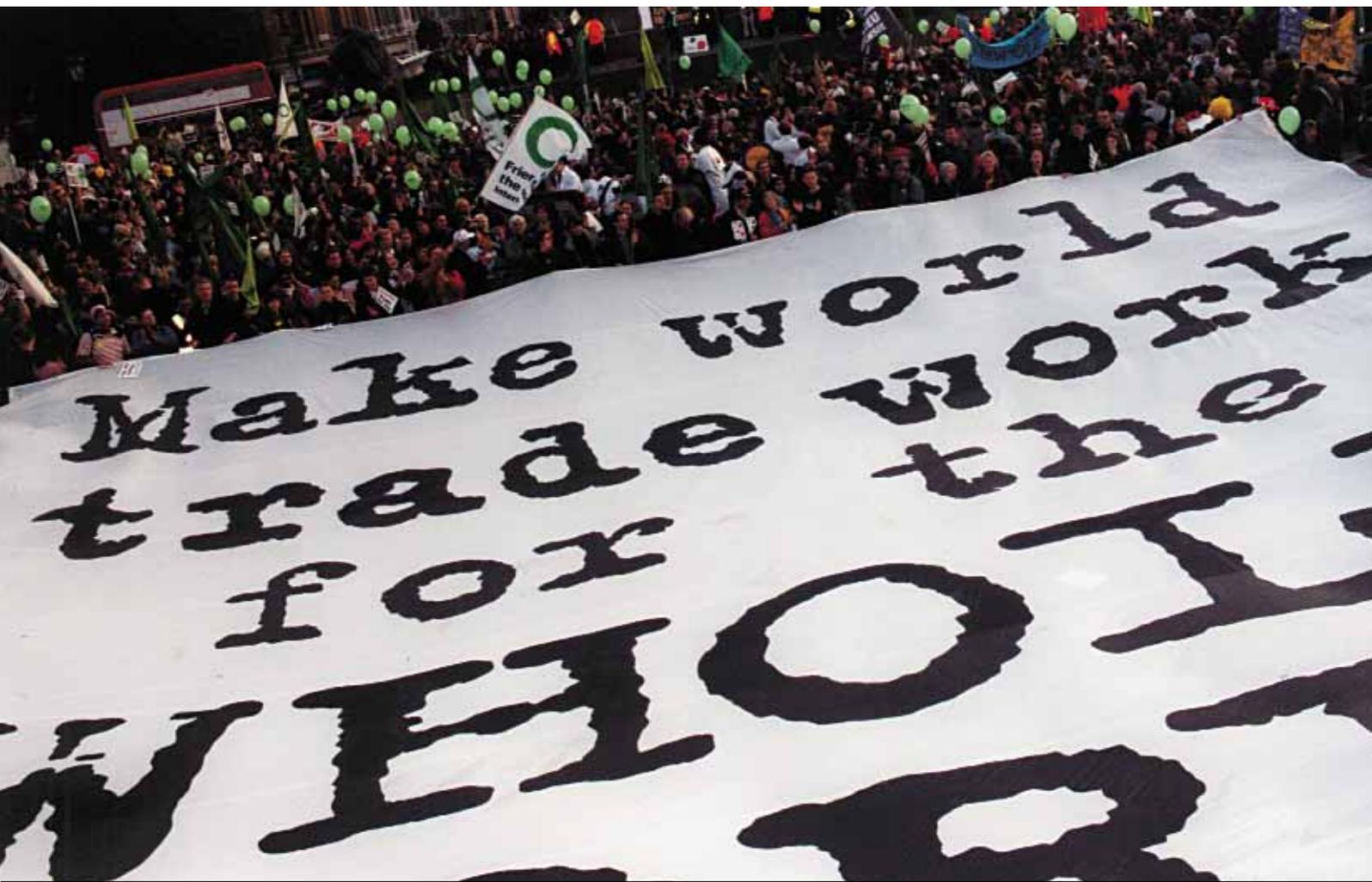


Die Regeln der Reichen



Handels- und Investitionspolitischer Report 2003

Herausgegeben
von WEED

Die Regeln der Reichen

Handels- und Investitionspolitischer Report 2003

Impressum WEED (Hg.): Die Regeln der Reichen, Handels- und Investitionspolitische Report 2003 | ISBN 3-937383-00-X

Herausgeber Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung e.V. (WEED) | **WEED Bonn** Bertha von Suttner-Platz 13, D - 53111 Bonn, Tel. + 49 - (0)228 - 766 13 - 0, Fax: + 49 - (0)228 - 69 64 70 | **WEED Berlin** Torstraße 154, D - 10115 Berlin, Tel. + 49 - (0)30 - 275 821 63, Fax: + 49 - (0)30 - 275 969 28, www.weed-online.org, weed@weed-online.org | in Kooperation mit der Stiftung Umverteilen (www.umverteilen.de) | **Redaktion** Peter Fuchs und Bernd Ludermann

Besonderer Dank an Manfred Faden, Barbara Dickhaus, Nicola Sekler und Heidi Feldt | **Satz und Gestaltung** simon_spiegel_zimmermann, Hamburg

Titelbild Christian Aid / Karen Ward | **Druck** Klingenberg Buchkunst, Leipzig | 100% Recycling Papier | **Schutzgebühr** 4,00 Euro (zzgl. Versandkosten)
Bonn/Berlin, September 2003

Die Herausgeber bedanken sich bei der »Nordrhein-Westfälischen Stiftung für Umwelt und Entwicklung« für die finanzielle Förderung der Publikation.
Für den Inhalt zeichnen allein die Herausgeber verantwortlich.

Vorwort

Lange Zeit waren Fragen der Internationalen Handels- und Investitionspolitik nur etwas für Fachleute. Doch die Zeiten ändern sich: In Frankreich zum Beispiel versammelten sich Mitte August 2003 um die 300.000 Menschen bei sengender Hitze in Larzac zu einem ganzen Wochenende mit WTO-kritischen Informationen, Diskussionen, Aktionsplanungen – und natürlich Musik, Kultur und Spaß.

In Deutschland sind wir noch nicht ganz so weit – aber immerhin: Schon seit einigen Jahren arbeiten hierzulande Nichtregierungsorganisationen (NRO) in fachpolitischen Zirkeln wie der AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung zu handelspolitischen Themen. Gegen Ende 2001 begann dann das globalisierungskritische Netzwerk Attac sich auch um WTO- und Handelsthemen zu kümmern. Die breit angelegte und an diversen lokalen Orten verankerte GATS-Kampagne von Attac und anderen brachte endlich frischen Wind in die handelspolitische Landschaft und wird dies voraussichtlich auch weiterhin tun.

Auch die Gewerkschaften haben ihr Engagement zu Themen der internationalen Wirtschaftspolitik erhöht und gehen dabei neue Bündnisse und projektbezogene Kooperationen mit NRO und Bewegungen ein. Jüngstes Beispiel hierfür ist die Konferenz »Fatal Global?! Die 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún – Fakten, Folgen, Alternativen« Anfang September in Berlin. Hierzu haben neben Attac und den einschlägig verdächtigen NRO wie WEED, BUND, Inkota, Germanwatch oder FIAN auch gleich mehrere Einzelgewerkschaften (IG Metall, Ver.di, GEW, IG BAU) sowie der DGB und die DGB-Jugend eingeladen, ferner entwicklungspolitische Organisationen und einige kirchliche Gruppen.

Für die Zukunft ist zu hoffen, dass an diese ersten Schritte und Kooperationserfahrungen angeknüpft werden kann, um eine wirksame Gegenmacht zum bisherigen handelspolitischen Kurs Deutschlands und Europas aufzubauen. Eine Möglichkeit dazu bietet eine neue Initiative, die im Herbst 2003

langsam ins Rollen kommt und immer größere Kreise zieht: »Gerechtigkeit Jetzt! – Die Welthandelskampagne«. Dieses Projekt will versuchen, klassische entwicklungspolitische Milieus und die Fairhandelsszene, aber auch Umweltverbände und globalisierungskritische Gruppen, GewerkschafterInnen, Jugend- und SchülerInnengruppen sowie möglichst viele weitere Akteure für eine Kehrtwende in der Handelspolitik zu mobilisieren.

Wichtig bei derlei Bemühungen ist, dass wir uns nicht vom Loblied auf den derzeitigen Multilateralismus einwickeln lassen, wie es immer wieder in zahllosen Varianten von Industrielobbys über EU-Handelskommissar Pascal Lamy bis in Rot-Grüne Kreise gesungen wird. Es lautet ungefähr so: »Globalisierung braucht Regeln. Diese Regeln müssen multilateral sein. Nur die ‚bösen‘ USA setzen auf Bi- und Unilateralismus. In der WTO dagegen läuft eine multilaterale ‚Entwicklungsrunde‘, die es zu unterstützen gilt.« Gegen diese teils vereinfachende, teils heuchlerische Sicht der Dinge will die vorliegende Broschüre

- einen Überblick über zentrale handelspolitische Prozesse auf den verschiedenen politischen Ebenen (von der WTO bis zur deutschen Außenwirtschaftspolitik) geben;
- dabei aufzeigen, wie in internationalen Verträgen jeweils sehr einseitige Regeln zugunsten der Industrieländer und ihrer Konzerne festgeschrieben werden; und
- verdeutlichen, dass nicht nur die USA, sondern auch Deutschland und Europa auf einen interessengeleiteten *Policy Mix* aus bilateraler, regionaler und multilateraler Handels- und Investitionspolitik setzen.

Die herrschenden Regeln der Globalisierung sind also im Wesentlichen – so der Titel dieses ersten Handels- und Investitionspolitischen Reports von WEED – die Regeln der Reichen. Die oben genannten Kampagnen und Netzwerke laden ein, hiergegen aktiv zu werden!

Peter Fuchs

Inhalt

| | | | |
|---|----|--|--|
| Peter Fuchs | | | |
| Vorwort | 3 | | |
| Bernd Luderemann | | | |
| Von »Entwicklungsrunde« keine Spur | 5 | | |
| Werden in der neuen Welthandelsrunde die Chancen armer Länder noch geschmälert? | | | |
| Kapitel I | | | |
| Multilaterale Handelspolitik im Umfeld der WTO-Konferenz in Cancún/Mexiko | | | |
| Barbara Dickhaus | | | |
| Selbstbestimmung als Handelshemmnis? | 11 | | |
| Das WTO-Dienstleistungsabkommen und seine Bedeutung für Entwicklungs-, Sozial- und Umweltpolitik | | | |
| Kai Mosebach | | | |
| Zu wenig Zwang zur Marktöffnung? | 15 | | |
| Die Verhandlungen über Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS | | | |
| Jürgen Knirsch | | | |
| Einen Schritt vor, vier zurück | 20 | | |
| Handel und Umwelt in der neuen Handelsrunde der WTO | | | |
| Ulrich Brand | | | |
| Biologische Vielfalt, geistiges Eigentum und TRIPS | 23 | | |
| Die Inwertsetzung der Natur benötigt einen rechtlichen Rahmen | | | |
| Christiane Fischer | | | |
| Die Armen bleiben außen vor | 26 | | |
| Die Zugeständnisse der Industrieländer beim Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten nutzen den ärmsten Ländern wenig | | | |
| Thomas Fritz | | | |
| Der Norden lebt gut mit Exportkartellen | 28 | | |
| Sinn und Unsinn eines Wettbewerbsabkommens in der WTO | | | |
| Kapitel II | | | |
| Handels- und Investitionspolitik in der Triade | | | |
| Olivier Hoedeman | | | |
| Europas bürokratisch-industrieller Komplex | 32 | | |
| Das enge Verhältnis der Europäischen Kommission zur Konzern-Lobby prägt ihre Außenhandelspolitik | | | |
| Klaus Schilder | | | |
| Partner oder doch nur Märkte? | 36 | | |
| Die Nord-Süd-Handelspolitik der EU im Mittelmeerraum, in Lateinamerika und in den AKP-Staaten | | | |
| Markus Krajewski | | | |
| Begrenzte Konflikte | 41 | | |
| Die transatlantischen Beziehungen im multilateralen Handelssystem | | | |
| Hartwig Hummel | | | |
| Nachzügler beim Regionalismus | 44 | | |
| Die japanische Handelspolitik nach Seattle | | | |
| Kapitel III | | | |
| Deutsche Außenwirtschaftspolitik: Wenig Neues unter Rot-Grün | | | |
| Manfred Faden | | | |
| Schutz der Investoren: auch ohne multilaterales Abkommen? | 46 | | |
| Die bilateralen Investitionsschutzabkommen Deutschlands mit Entwicklungsländern | | | |
| Heike Drillisch | | | |
| Außenwirtschaftsförderung: Kein Preis zu hoch? | 50 | | |
| Die rot-grüne Bundesregierung hat die Förderung für die Auslands- tätigkeit deutscher Unternehmen bisher nur halbherzig reformiert | | | |
| Jens Martens und Heidi Feldt | | | |
| Im Konsens zu Regeln für die Multis? | 53 | | |
| Der Boom von Dialogprozessen und Runden Tischen in der deutschen Außenwirtschaftspolitik | | | |
| Margit Köppen | | | |
| Auf der Suche nach einem strategischen Konzept | 57 | | |
| Die Debatte über Sozialklauseln und das Verhältnis von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen | | | |
| Abkürzungsverzeichnis | 62 | | |
| Webseiten und Adressen | 63 | | |

BERND LUDERMANN

Von »Entwicklungsrunde« keine Spur

Werden in der neuen Welthandelsrunde die Chancen armer Länder noch geschmälert?

Die Regeln des Welthandels begünstigen die Industrieländer. Und obwohl die gegenwärtige Verhandlungsrunde im Rahmen der Welthandelsorganisation als »Entwicklungsrunde« angekündigt wurde, droht sie diese Regeln noch weniger entwicklungsverträglich zu machen. Bei den Agrarverhandlungen, die für arme Länder besonders wichtig sind, sind wenig Zugeständnisse aus dem Norden in Sicht. Auch das Ziel, die Kompetenz der Welthandelsorganisation weiter auf innerstaatliche Regeln auszudehnen, ist entwicklungspolitisch fragwürdig.

Erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung war stets verbunden mit der Ausnutzung der Chancen, die der internationale Handel bietet. Kaum jemand empfiehlt armen Ländern noch die Abkopplung vom Weltmarkt, wie es in den 1970er Jahren populär war. Doch der Abbau aller Handelsschranken, die unkontrollierte Öffnung zum Weltmarkt, ist auch kein überzeugendes Entwicklungsrezept. Diese Einsicht hat an Boden gewonnen, seit die Weltbank in den 1990er Jahren Studien vorgelegt hat, wonach der Erfolg der asiatischen Schwellenländer in einer staatlichen Entwicklungsplanung begründet war, die unter anderem Investitionen lenkte und Handelsschranken kontrolliert und schrittweise abbaute.

Offenbar kommt es für arme Länder darauf an, die Chancen des Weltmarktes selektiv zu nutzen. Ob sie das können, hängt erstens von ihren gesellschaftlichen und politischen Institutionen ab und ist insoweit eine Frage ihrer Innenpolitik. Es hängt zweitens aber davon ab, welche Chancen der Weltmarkt überhaupt bietet: Sind die führenden Industrieländer bereit, ihre Produkte zu kaufen, ähnlich wie die USA seit den 1950er Jahren die der asiatischen Länder? Drittens hängt die Antwort darauf, ob arme Länder die Chancen des internationalen Handels nutzen können, davon ab, inwieweit ihnen erlaubt wird, das Ausmaß und die Abfolge ihrer Weltmarktengliederung entsprechend ihren Entwicklungserfordernissen politisch zu lenken. Die beiden letzten Fragen betreffen Spiel-

regeln der Weltwirtschaft, die u.a. im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) festgelegt werden (vgl. Box 1).

Wie die Welthandelsregeln gestaltet sein müssten, wenn sie die menschliche Entwicklung fördern sollten, hat das UNDP jüngst untersucht (Malhotra 2003). Eine Kernthese der Studie lautet, dass die Integration in die Weltwirtschaft eher das Ergebnis als die Ursache von Wachstum ist. Für dieses sind institutionelle Innovationen, oft abseits anerkannter Rezepte, von größerer Bedeutung. Der Spielraum dafür müsse erhalten werden. Die Welthandelsregeln sollten deshalb u.a. armen Ländern eine differenzierte Sonderbehandlung zugestehen, statt alle Länder zu denselben Marktöffnungen zu zwingen. Und sie sollten keine Standards für Fragen der nationalen Regulierung in strategisch wichtigen Bereichen festlegen, etwa Energie- und Wasserversorgung oder Bildung. Hier sind national angepasste Wege gefragt. Dass in der WTO seit den 1990er Jahren genau für diese Bereiche globale Regeln gesetzt werden, ist laut UNDP entwicklungspolitisch fragwürdig.

Die WTO-Verhandlungen bestimmen mit über die Chancen armer Länder

Die laufende Verhandlungsrunde in der WTO bestimmt also mit über die Entwicklungschancen armer Länder und die Zukunft der Menschen im Süden. Das haben die Industrieländer selbst implizit anerkannt, als sie während der WTO-Ministerkonferenz in Doha (Katar) Ende 2001 eine »Entwicklungsrunde« ankündigten. Knapp zwei Jahre später erscheint dieses Versprechen nur mehr wie

ein Lippenbekenntnis. Vor der 5. WTO-Ministerkonferenz von Cancún (Mexiko) im September 2003 haben die Industrieländer wenig Entgegenkommen in den Fragen gezeigt, die für Entwicklungs- und Schwellenländer wichtig sind (vgl. Eberhard 2003).

Dies betrifft erstens die Umsetzung bereits beschlossener Abkommen (*implementation*); zum Teil sind Industrieländer ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen, zum Teil haben Entwicklungsländer technische Schwierigkeiten, die komplizierten Bestimmungen der WTO-Abkommen mit ihrer schwach ausgebildeten Verwaltung umzusetzen. Eine Einigung ist bisher nur in Einzelpunkten gelungen.

Zweitens beklagen viele Entwicklungsländer, dass Europa wie die USA für Industriegüter zwar im Durchschnitt niedrige Zölle erheben, auf einzelne, für arme Länder besonders wichtige Produkte jedoch sehr hohe. Viele Entwicklungsländer wollen daher mit den Verhandlungen über den Marktzugang für Industriegüter vorrangig diese »Zollspitzen« beseitigen. Die USA und die EU wollen dagegen die Zölle in armen und reichen Ländern anhand einheitlicher Formeln drastisch senken. Das greift vorrangig die im Durchschnitt höheren Zölle in vielen Ländern des Südens an. Damit würden deren Märkte stärker zusätzlich geöffnet als die reicher Länder und zudem die ärmsten Länder einer wichtigen Einnahmequelle beraubt, denn dort machen Zölle einen erheblichen Teil der Staatseinnahmen aus. Die Interessenlage der Entwicklungsländer ist hier aber nicht einheitlich: Die meisten latein-

Wenn arme Länder ihre Märkte im selben Maße öffnen müssen wie reiche, wird nachholende Entwicklung erschwert. Das gilt umso mehr, als die reichen Länder Freihandel nur da verlangen, wo sie konkurrenzstark sind.

amerikanischen Staaten haben produkt-spezifisch sehr unterschiedliche Zölle und lehnen es wie die Industrieländer ab, dass sich Länder mit je nach Produkt stark unterschiedlichen Zöllen zu stärkeren Zollsenkungen verpflichten.

Der dritte Streitpunkt ist der Agrarhandel. Reiche Länder, insbesondere die USA und die EU, subventionieren ihre Landwirtschaft mit insgesamt rund einer Milliarde US-\$ pro Tag. Diese Subventionen sind trotz der Welthandelsregeln seit 1997 noch um ein Viertel gestiegen. Sie senken die Welt-Agrarpreise und mindern die Exportchancen armer Länder in den Norden. Die so genannten handelsverzerrenden Subventionen, die im Norden die Produktion anregen sowie Exporte verbilligen, schädigen zusätzlich die landwirtschaftliche Selbstversorgung armer Länder – besonders wenn subventionierte Agrargüter zu Preisen unterhalb der Produktionskosten auf den Weltmarkt geworfen werden (Dumping). Darüber hinaus sind bestimmte, für manche arme Länder sehr wichtige Produkte (etwa Zucker) im Norden mit hohen Zöllen belegt.

Die Entwicklungsländer verlangen einen Abbau der handelsverzerrenden Agrarsubventionen und das Ende subventionierter Exporte; alternativ wollen viele das Recht, subventionierte Agrarprodukte aus Industrieländern mit Zusatzzöllen zu belegen (*Rebalancing Mechanism*). Darüber hinaus sind ihre Interessen jedoch unterschiedlich je nachdem, ob sie große Agrarexporteure sind wie Argentinien, eine große und verwundbare Kleinbauernschaft den Binnenmarkt versorgt wie in Indien oder ständig Nahrung importieren wie Äthiopien. Die beiden letzten Gruppen wollen, dass zum Zwecke der Ernährungssicherung und Armutsbekämpfung der nationale Agrarmarkt geschützt werden darf, u.a. mit Zöllen. Das ist ein Hauptanliegen

Indiens. Die Alternative – Einkommensbeihilfen für Kleinbauern wie in den USA und der EU – können diese Länder sich nicht leisten. Die Agrarexporteure unter den Entwicklungsländern lehnen dagegen Handelsmaßnahmen zum Schutz der Ernährungssicherheit ab. Sie wollen nicht den Spielraum für erlaubte Agrarzölle vergrößern. Die Cairns-Gruppe, der neben Australien, Neuseeland und Kanada 15 Entwicklungs- und Schwellenländer angehören (darunter Brasilien, Argentinien, Indonesien und Südafrika), verlangt eine radikale Liberalisierung des Agrarhandels. Sie will nicht nur die Agrarzölle senken sowie handelsverzerrende Subventionen und die Exportförderung abschaffen, sondern auch nicht handelsverzerrende Subventionen strengen Regeln unterwerfen.

Der Norden hält am Schutz seiner Agrarmärkte fest

Die USA und die EU sind hier kaum zu Zugeständnissen bereit. Sie haben sich Mitte August 2003 zwar geeinigt, in Cancún eine Einschränkung der Exportsubventionen anzubieten, nicht aber ihre Abschaffung. Schutzmaßnahmen für Kleinbauern in armen Ländern sieht ihr Vorschlag nicht vor. An den Subventionen für ihre landwirtschaftlichen Betriebe halten die EU und die USA fest und haben sie zum Teil sogar erhöht. Ein krasser Fall ist die Verdoppelung der US-Subventionen für Baumwolle von 1992 bis 2002, gegen die Brasilien bei der WTO Beschwerde eingereicht hat.

Die EU hat sich Ende Juni 2003 zu einer Reform ihrer Agrarpolitik durchgerungen, wonach die Subventionen für ihre Landwirtschaft großenteils von der Produktionsmenge entkoppelt werden. Sie werden daher laut EU-Agrarkommissar Franz Fischler nicht länger die Produktion und den Export anregen und wären damit nicht mehr handelsverzerrend.

Doch von der »Entkoppelung« sind zahlreiche Ausnahmen möglich, unter anderem bei Rindfleisch, und Entscheidungen zu Milchprodukten und Zucker sind aufgeschoben worden. Der Export gerade dieser Produkte hat in einigen armen Ländern besondere Schäden verursacht. Die Entwicklungsorganisation Oxfam erwartet daher, dass sich unter den neuen Regeln weder an der Überproduktion noch am Dumping der EU-Produkte Wesentliches ändern wird.

Ein viertes Hauptanliegen von Entwicklungsländern sind Sonderregeln für arme Länder, das so genannte *Special and Differential Treatment* (S&D). Es geht auf die Anfangsjahre des GATT zurück und beruht auf der Einsicht, dass im Handel zwischen sehr ungleich entwickelten Ländern der Nutzen einer symmetrischen Marktöffnung sehr ungleich verteilt sein kann: Das reiche Land profitiert viel mehr. Praktisch wurde den Entwicklungsländern kaum mehr eingeräumt als längere Übergangsfristen. In Doha konnten sie durchsetzen, dass auch darüber gesprochen wird, wie das Instrument effektiver werden kann. Da eine Einigung innerhalb der Frist bis Ende 2002 nicht gelungen ist, wollen die Entwicklungsländer das Thema nun in Cancún behandelt sehen, während die Industrieländer es in den WTO-Fachgremien weiter erörtern wollen. Die USA haben Anfang 2003 Ausnahmen von WTO-Bestimmungen für arme Länder generell abgelehnt. Industrieverbände wie der Bundesverband der deutschen Industrie vertreten dieselbe Ansicht.

Ein fünftes wichtiges Anliegen vieler Entwicklungsländer sind Änderungen am Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen). Dieses verpflichtet jedes Mitgliedsland der WTO, einen Mindestschutz für geistiges Eigentum zu schaffen wie Patente, Urheberrechte oder Marken. Umstritten sind hier zum einen die Patente auf lebende Organismen – u.a. weil das TRIPS-Abkommen anders als die UN-Konvention zum Schutz der Artenvielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD) nicht vorsieht, dass die Gewinne mit dem Staat, aus dem die Organismen stammen, oder indigenen Völkern, die ihren Nutzen entdeckt haben, geteilt werden müssen. Die EU ist anders als die USA bereit, über Änderungen in diesem

Bereich zu diskutieren. Den Vorschlag afrikanischer Länder, Patente auf Leben auszuschließen, lehnen aber alle Industrieländer strikt ab.

Zum anderen ist der Schutz von Saatgut und Medikamenten Anlass für Streit (vgl. den Beitrag von Fischer). Die Konferenz von Doha hat auf Drängen armer Länder bestätigt, dass es mit dem TRIPS-Abkommen vereinbar ist, wenn Entwicklungsländer im Falle eines Gesundheitsnotstands die Produktion von Nachahmerprodukten (Generika) mittels so genannter Zwangslizenzen veranlassen. Strittig bleibt, ob Länder, die das mangels einer eigenen nationalen Pharmaindustrie nicht können, die Generika-Produktion im Ausland veranlassen und die Medikamente dann importieren dürfen. Eine Einigung ist bis August daran gescheitert, dass die USA die Ausnahme auf einzelne Krankheiten beschränken wollen (v.a. Aids, Tuberkulose und Malaria). Die Entwicklungsländer wollen diese nachträgliche Einschränkung der Notstandsklausel nicht akzeptieren. Zu diesem inzwischen symbolisch hoch aufgeladenen Thema ist eine Kompromisslösung zu erwarten. Das darf aber nicht davon ablenken, dass die Industrieländer nicht zu wesentlichen Veränderungen am TRIPS-Abkommen bereit sind.

Insgesamt ist also nicht erkennbar, dass die Industrieländer in der laufenden Welthandelsrunde den Forderungen aus Schwellen- und Entwicklungsländern substanziell entgegenkommen. Stattdessen haben sie Neuerungen verlangt, die die Machtstellung großer Konzerne aus den Industrieländern noch stärken und den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum armer Länder weiter einschränken würden, also den vom UNDP formulierten Anforderungen an Entwicklungsverträglichkeit genau entgegenlaufen.

Hier sind erstens die Forderungen nach zusätzlichen Marktöffnungen im Dienstleistungssektor von Belang (vgl. Fritz 2003 und den Beitrag von Dickhaus). Daran sind vorwiegend die Industrieländer und einige Schwellenländer interessiert, da auf sie der Löwenanteil des Handels mit Dienstleistungen entfällt. Industriestaaten drängen auf erweiterten Marktzugang für Auslandsinvestitionen, da für sie die Erbringung von Dienstleistungen durch Konzernniederlassun-

gen im Ausland im Zentrum steht. Entwicklungs- und Schwellenländer würden dagegen, wenn überhaupt, nur von Erleichterungen bei der zeitweisen Arbeitsmigration profitieren. In den Verhandlungen hat die EU angeboten, dass Arbeitnehmer von außerhalb der EU sechs statt bisher drei Monate in der EU Dienstleistungen erbringen dürfen und dies in mehr Branchen als zuvor. Die Neuregelung soll aber nur für hochqualifizierte Kräfte gelten und nur bis zu noch nicht bestimmten Obergrenzen, um den Arbeitsmarkt in den EU-Ländern nicht zu belasten. Für Entwicklungsländer ist das von sehr geringem Wert. Umgekehrt fordert die EU 109 Staaten auf, Teile ihrer

Transport- oder Telekommunikationsdienste oder der Strom- und Wasserversorgung zu öffnen. Von allein rund 70 Ländern, darunter zahlreichen armen, verlangt sie eine Liberalisierung der Trinkwasserversorgung. Der Hintergrund: Die größten transnationalen Wasserkonzerne sind in der EU beheimatet (vgl. WEED/Brot für die Welt/EED 2003).

Solche Liberalisierungen schränken die Regelungskompetenz der Regierung für den betroffenen Sektor stark ein; zum Beispiel können Umweltstandards dann als Handelshemmnis angegriffen werden. Die USA haben sogar vorgeschlagen, dass die Staaten sich im GATS verpflichten sollen, Gesetze und Verord-

In der WTO hat theoretisch jedes Land eine Stimme. Doch in der Praxis setzen Industriestaaten ihre Regeln mit Hilfe wirtschaftlicher und politischer Macht weitgehend durch. Interessengegensätze in der Gruppe der Entwicklungsländer erleichtern ihnen das zusätzlich.

■ Box 1

Die Welthandelsorganisation (WTO) in Kürze

Die Welthandelsorganisation (WTO) besteht seit 1995 und ist gleichsam die Hüterin des multilateralen Handelssystems. Sie hat 146 Mitglieder (Stand Mitte 2003), darunter alle für den Welthandel bedeutenden Länder außer Russland, für das ein Beitrittsverfahren läuft. Die Europäische Union (EU) gehört zusätzlich zu den EU-Mitgliedstaaten der WTO an. Die WTO vereint zahlreiche multilaterale Abkommen unter ihrem Dach. Dazu gehören Abkommen über den Handel mit Gütern, die auf das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) von 1947 zurückgehen, sowie die Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPS). Die besondere Bedeutung und Macht der WTO beruht unter anderem auf ihrem durchsetzungsfähigen Streitschlichtungsverfahren. Es sieht Schiedsgerichte (*Panel*) und ein Berufungsorgan vor, deren Urteile über eventuelle Verstöße gegen WTO-Abkommen verbindlich sind. Die WTO kann geschädigte Staaten ermächtigen, gegen andere WTO-Mitglieder Handelssanktionen zu ergreifen, wenn diese ein Abkommen verletzen. Diese Sanktionen wirken allerdings zwischen ungleichen Handelspartnern sehr asymmetrisch: Wenn die Exporte des Landes A in Land B für die Wirtschaft von Land A wenig bedeutend sind, wären alle Sanktionen von Land B praktisch sinnlos. Deshalb können die Industrieländer den Sanktionsmechanismus nutzen, um die in den WTO-Regeln eingeschriebene Freihandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern durchzusetzen; umgekehrt können aber Industrieländer nur schwer zur Einhaltung ihrer WTO-Zusagen an arme Länder gezwungen werden.

Bernd Ludermann

nungen zur Regulierung im Dienstleistungsbereich vor ihrer Verabschiedung bereits mit den Handelspartnern zu diskutieren. Das würde diesen direkten Einfluss auf die innenpolitische Willensbildung geben. Bemerkenswert ist, dass

die EU die Forderungen der Cairns-Gruppe zur Öffnung des Agrarhandels als unzulässigen Eingriff in ihre Landwirtschaftspolitik ablehnt, zugleich aber bei Dienstleistungen selbst die innere Politik anderer Länder einschränken will.

■ Box 2

Droht ein neues ‚MAI‘ in der WTO?

Der Konflikt um ein neues Investitionsabkommen in der WTO ist eines der Schlüsselthemen globaler Handelspolitik im Jahr 2003. In Anlehnung an frühere Bemühungen um ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) versucht die Europäische Union ein solches Abkommen in der WTO auf den Weg zu bringen. Ob tatsächlich Verhandlungen darüber beginnen, wird auf der WTO-Ministerkonferenz in Cancún/Mexiko im September 2003 entschieden. Gemeinsam mit europäischen Partnerorganisationen im *Seattle to Brussels Network* hat WEED in einer Broschüre mit dem Titel »Investment and competition negotiations in the WTO – What’s wrong with it and what are the alternatives?« ausführlich begründet, warum ein solches Investitionsabkommen gefährlich wäre. Unter anderem wird auf die Erfahrungen mit bestehenden Investitionsschutzabkommen auf bilateraler und regionaler Ebene verwiesen. So hat der Investitionsschutz unter dem Dach der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA dazu geführt, dass Unternehmen mit Hilfe neuer internationaler Gerichtsverfahren gegen demokratisch vereinbarte Umwelt- und Wirtschaftspolitiken vorgehen. Auch in der WTO bestehen schon problematische Investitionsregeln: Das Abkommen zu *Trade Related Investment Measures* (TRIMS) verbietet Auflagen für Investoren, die die Güterproduktion im Land fördern wollen, z.B. mit Festsetzungen des Anteils lokaler Vorprodukte. Das GATS-Abkommen ist aufgrund des so genannten *Mode 3* des Dienstleistungshandels, der sich auf internationale Investitionen in Dienstleistungssektoren bezieht, ebenfalls schon ein internationales Investitionsabkommen. Allerdings drohen mit einem zusätzlichen Abkommen in der WTO weitere Einschränkungen wirtschaftspolitischer Handlungsspielräume.

Weitere Infos zu diesem Thema und zur investitionspolitischen Bedeutung des GATS finden sich in folgenden WEED-Publikationen:

- »Hört auf unsere Worte, vergesst unsere Taten!« Investitionsverhandlungen in der WTO als Agenda des Nordens. Autoren: Ha-Joon Chang und Duncan Green; Hrsg. von WEED und Germanwatch, Bonn/Berlin 2003, 4,00 Euro
- Auslandsinvestitionen und Unternehmensverantwortung zwischen ökonomischer Liberalisierung und sozial-ökologischer Regulierung; Dokumentation, 52 S., Bonn/Berlin 2003; 5,00 Euro
- Die letzte Grenze: GATS – Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen; Autor: Thomas Fritz, 61 S., Berlin 2003; 7,50 Euro
- *Investment and competition negotiations in the WTO – What’s wrong with it and what are the alternatives?*; hrsg. von WEED, Friends of the Earth Europe und dem Seattle to Brussels Network; Brüssel/Berlin 2002 (ab Herbst 2003 auch auf deutsch erhältlich)

Bezug dieser Broschüren: WEED-Büro Berlin; www.weed-online.org oder weed@weed-online.org

- *Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union*, hrsg. von WEED, Brot für die Welt und dem Evangelischen Entwicklungsdienst (EED), Stuttgart, Bonn, Berlin 2003 (kostenlos zu beziehen bei wasser@brot-fuer-die-welt.de).

Peter Fuchs

Der zweite Bereich, wo dieses Problem auftritt, sind Forderungen aus Industrieländern, die Zuständigkeit der WTO zu erweitern. Dabei geht es um vier Themen, die auf der Ministerkonferenz in Singapur 1996 an neue WTO-Arbeitsgruppen überwiesen wurden und die danach Singapur-Themen heißen: Handelserleichterungen; öffentliches Beschaffungswesen; Investitionen; sowie Wettbewerb. Mehrere Entwicklungsländer, darunter Indien, sperren sich dagegen, diese neuen Themen auf die Tagesordnung der laufenden Welthandelsrunde zu setzen.

Das erste Singapur-Thema, der Abbau bürokratischer Handelshemmnisse etwa beim Zoll und beim Transit, bringt vergleichsweise wenige Konflikte mit sich. Heikler ist das zweite; hier verlangen Industrieländer Mindestregeln für die Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Indien und andere Länder fürchten, dass sie differenzierte Vergaberegeln nur unter großem Aufwand einhalten könnten und damit immer mehr die Möglichkeit verlieren, mit ihrer Beschaffungspolitik einheimische Unternehmen zu fördern.

Besonders bedenklich ist die Forderung der EU, über ein internationales Rahmenwerk für Investitionen (*Multilateral Investment Framework*, MIF) zu verhandeln. Die Stoßrichtung ist im Kern die gleiche wie die, die mit den Plänen für ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) im Rahmen der OECD Ende der 1990er Jahre verfolgt wurden (die Verhandlungen darüber waren 1998 gescheitert): Investoren sollen leichter Zugang zum Markt im Süden erhalten und ihre Eigentumsrechte stärker geschützt werden. Hier fallen zwei Asymmetrien auf. Zum einen soll die Bevorzugung inländischer gegenüber ausländischen Investoren im Regelfall verboten werden, nicht aber umgekehrt: Steuerprivilegien für transnationale Konzerne, um diese anzulocken, bleiben unberührt. Zweitens erhalten Konzerne Rechte gegenüber Staaten, es sollen aber keine sozialen, menschenrechtlichen oder ökologischen Pflichten von Konzernen festgelegt werden.

Aufgrund der öffentlichen Proteste gegen ein neues Investitionsabkommen spricht sich die EU inzwischen für ein gegenüber dem MAI entschärftes Ab-

kommen in der WTO aus: Es soll nur Direktinvestitionen betreffen, nicht Portfolio-Investitionen, dem flexiblen Ansatz des GATS folgen (das heißt Staaten sollen selbst festlegen können, in welchen Bereichen sie Auslandsanleger wie Inländer behandeln müssen) sowie Investoren nicht das Recht geben, unabhängig von ihrem Heimatstaat direkt gegen das Gastland zu klagen (*investor-to-state-Klageverfahren*). Taiwan schlägt jedoch ein solches direktes Klagerecht vor, und die USA wollen über Direktinvestitionen hinaus auch Portfolio-Investitionen geschützt wissen. Diese Vorschläge wie auch die zahlreichen Positionspapiere von Konzern-Lobbys (vgl. www.investment-watch.org) zeigen, dass im Falle eines Verhandlungsbegins in der WTO tatsächlich eine Neuauflage der alten MAI-Diskussion bevorsteht. Aber schon die von der EU favorisierte Lösung würde die Möglichkeiten der Entwicklungsländer weiter einschränken, Investitionen zu lenken, sie an Bedingungen wie eine bestimmte Zahl neuer Arbeitsplätze oder Technologietransfer zu binden sowie heimische Anleger zu bevorzugen (vgl. Box 2).

Entwicklungspolitisch fragwürdig sind auch Forderungen, in der WTO ein wettbewerbspolitisches Rahmenwerk auszuhandeln (vgl. den Beitrag von Fritz). Ob Verhandlungen darüber beginnen, soll laut den Beschlüssen von Doha die Ministerkonferenz in Cancún im »expliziten Konsens« entscheiden. Die energischste Befürworterin ist die EU-Kommission.

Hier zeigen sich auch Unterschiede zwischen den Haltungen der EU und der USA. Die USA sind sehr interessiert an den ersten beiden Singapur-Themen, gegenüber einem Wettbewerbsabkommen aber zurückhaltend. Ein Investitionsabkommen in der WTO befürworten sie, doch mit wenig Einsatz; sie setzen vorrangig auf bilaterale Investitionsschutzabkommen, da sie dort ihre weitgehenden Vorstellungen eher durchsetzen können. Den Einsatz der EU für die Verankerung von Kernarbeitsnormen in der WTO (die allerdings praktisch schon am Protektionismusverdacht auf Seiten vieler Entwicklungsländer gescheitert ist) unterstützen die USA nicht.

Diese Unterschiede sind zum Teil darin begründet, dass die USA weniger Interesse an der Stärkung des multilateralen

■ Box 3

Unfaire Verfahren: Machtpolitik in der WTO

Es wäre Teil der Mythenbildung zur so genannten Entwicklungsrunde, wenn man so täte, als sei 2001 in Doha unter fairer Beteiligung des Südens eine Entwicklungsagenda verabschiedet worden, die nur später in ihrer Umsetzung ins Stocken geraten sei. Zur Erinnerung: Bereits während des Genfer Vorbereitungsprozesses zur Konferenz in Doha beklagten sich Entwicklungsländer darüber, dass ihre Interessen ignoriert oder beiseite geschoben wurden. Manipulierte Textentwürfe und die Doha-Abschlussklärungen suggerierten Einigkeit in Themenfeldern, in denen zwischen Nord und Süd tiefer Dissens bestand.

Gegen Ende des Verhandlungsmarathons verlagerten sich die Debatten erneut in so genannte *Green-Room*-Gespräche, an denen nur 20 bis 30 ausgewählte WTO-Mitglieder teilnahmen. Zudem sahen sich die Entwicklungsländer einer Reihe von Druckmitteln ausgesetzt, die von der Sozialwissenschaftlerin Aileen Kwa in dem sehr instruktiven Text »Power Politics in the WTO« dokumentiert wurden (Kwa 2002). Die Palette machtpolitischer Instrumente der Industriestaaten reicht von der Androhung, Entwicklungshilfe und Handelspräferenzen zu streichen, bis zu dem Versuch, einzelne Delegationen in Doha durch einen Anruf bei ihrem Staatspräsidenten auf Kurs zu bringen. Auch finanzielle Zusagen im Rahmen der Anti-Terror-Koalition (so an Pakistan) sowie die Einordnung der WTO-Konferenz in die Anti-Terror-Stimmung nach dem 11. September dienten dazu, den Widerstand gegen die Agenda des Nordens zu brechen. Am Ende legten Entwicklungsländer zwar kein Veto gegen die Abschluss Texte der Ministerkonferenz ein – was in der WTO dann als »Konsens« gilt –, jedoch waren ihre Hauptanliegen nicht wirklich umgesetzt (Kwa 2002).

Das Arbeitsprogramm der gegenwärtigen Welthandelsrunde übertrifft nun bei weitem die Reichweite der vorhergehenden Uruguay-Runde und stellt eine enorme Herausforderung für die verhandlungsschwächeren Entwicklungsländer dar. Um zusätzlich noch ihre Dominanz im Verhandlungsprozess zu sichern, greifen Industrieländer weiterhin intensiv auf Verhandlungen hinter verschlossenen Türen mit ausgewählten Beteiligten zurück. Hierzu gehören die so genannten *Mini-Ministerials* – Ministerkonferenzen ausgewählter Staaten, wie sie 2002 und 2003 in Sydney, Tokio, Scharm el Scheich und Montreal stattfanden – sowie zahllose informelle, undokumentierte Verhandlungen. Genaue KennerInnen der Genfer WTO-Prozesse wie etwa das *Institute for Agriculture and Trade Policy* sehen daher in Hinsicht auf die Verfahren keinerlei Fortschritt seit Seattle.

Peter Fuchs

Aileen Kwa, Power Politics in the WTO, Bangkok 2002

Systems haben und stärker auf bilaterale oder regionale Abkommen vertrauen. In diesem Zusammenhang sind Anzeichen bemerkenswert, dass sie – wie zuletzt im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg – verstärkt auch Handelsvergünstigungen als Belohnung für geopolitisches Wohlverhalten einsetzen. Außerdem sind die USA weniger bereit als die Europäer, Ein-

schränkungen ihrer Handlungsfreiheit hinzunehmen; die Ablehnung multilateraler Umweltabkommen wie des Kyoto-Protokolls ist dafür ein Beispiel.

Interessenunterschiede unter Industrieländern und unter Entwicklungsländern (zu denen die ärmsten Länder ebenso gerechnet werden wie Schwellenländer und wirtschaftliche Mächte wie Indien

Die Industrieländer zahlen jeden Tag etwa eine Milliarde US-Dollar Subventionen für ihre Landwirtschaft. Damit schmälern sie die Chancen der armen Länder in dem Teil des Weltmarktes, auf dem sie konkurrieren können, und schädigen die Kleinbauern im Süden.

und China) sind für den Gang der Verhandlungen bedeutsam. So erleichtern sie »Koppelungsgeschäfte«, bei denen Zugeständnisse in einem Sektor gegen solche in einem anderen aufgerechnet werden. Dabei ziehen Entwicklungsländer oft den Kürzeren. Denn die USA und die EU haben ein Interesse, Handelskonflikte untereinander nicht eskalieren zu lassen, weil das beiden Seiten schaden würde (vgl. den Beitrag von Krajewski). Ohne eine Verständigung zwischen ihnen ist eine Einigung in der WTO kaum möglich. Sie sind aber sehr viel weniger zu Rücksicht auf arme Länder gezwungen, weil diese wirtschaftlich auf den reichen Norden angewiesen sind, nicht aber umgekehrt. Eine etwas stärkere Verhandlungsposition haben Schwellenländer, vor allem Indien, China und Brasilien. Deren Interessen stimmen jedoch nur teilweise mit denen der ärmsten Länder überein, und sie können den Industrieländern Kompromisse abhandeln, deren Preis vor allem die ärmsten Länder zahlen.

Zudem laufen die Verhandlungen in der WTO keineswegs gleichberechtigt ab. Zwar gilt in der WTO theoretisch das Prinzip »ein Land – eine Stimme«, praktisch aber ist die WTO-Politik häufig von rücksichtsloser Machtpolitik geprägt, mit der Staaten aus dem Norden ihre Ziele durchzusetzen suchen (vgl. Box 3). Oft handeln die Industrieländer unter Zuziehung ausgewählter Schwellenländer Kompromisse aus, die dann in den eigentlich zuständigen Gremien von den armen Ländern nur noch akzeptiert werden können. Dass deren wenige Diplomaten mit der komplexen Materie oft überfordert sind, verschlechtert ihre Position noch weiter.

Dennoch ist für arme Länder die Frage, ob schlechte globale Regeln nicht immer

noch besser sind als eine Schwächung des multilateralen Systems. Dieses wird bereits durch bilaterale Handelsverträge unterhöhlt, beklagte die WTO (wohl auch aus institutionellem Eigeninteresse) im August 2003. Ihr zufolge ist der Wildwuchs an bilateralen Abkommen nicht nur für Unternehmen nachteilig, weil er sie zwingt, je nach Ursprungs- und Ziel-land im Handel eine Vielzahl unübersichtlicher Regeln einzuhalten. Er schädigt auch Entwicklungsländer, weil die in bilateralen Verhandlungen einzeln übermächtigen Ländern oder Blöcken gegenüberstehen und noch weniger Spielraum haben, Bündnisse zu bilden, als in der WTO. Trotz der ungerechten WTO-Verfahren dürfte das zutreffen. Unter anderem deshalb ist es unwahrscheinlich, dass sich die Entwicklungsländer den Wünschen der Industriestaaten konsequent verweigern und damit die WTO schwächen.

Das Ergebnis ist, dass die Interessen der reichen Länder die Spielregeln des Welthandels weitgehend prägen. Und zwar so, dass sie schwache Länder doppelt benachteiligen. Zum einen durch gleiche Regeln für ungleiche Länder. Und zum anderen folgen die Industrieländer selbst ihrem vermeintlichen Ideal des Freihandels vor allem dort, wo sie konkurrenzstark sind. Sie verlangen den Abbau jener Schutzinstrumente, die sie nicht (mehr) benötigen, wollen aber die beibehalten, die sie für den Schutz ihrer Wirtschaft oder einzelner Sektoren einsetzen – etwa wenn sie Agrarzölle senken, aber die Subventionen behalten wollen.

Die laufende Welthandelsrunde droht ein neues Beispiel dafür zu werden, dass die führenden Mächte auf multilateraler Ebene immer neue »Regeln der Reichen« durchsetzen. Schwieriger wird eine

solche Politik allerdings, wenn es auch in Industrieländern gelingt, eine wirk-same Gegenmacht zur bisherigen WTO-Politik des Nordens aufzubauen. Die Argumente hierfür werden zahlreicher. Denn die Spielregeln, die in der WTO ausgehandelt werden, schränken die Regelungskompetenzen aller Regierungen ein – auch in den Industrieländern. Wenn aber auch dort nationale Parlamente oder Kommunen nicht mehr über Fragen der Daseinsvorsorge entscheiden können wie zum Beispiel über Umweltstandards, die Trinkwasserversorgung oder die Vergabe öffentlicher Aufträge, dann droht das die Demokratie in Norden zu unterhöhlen und den sozialen Ausgleich zu erschweren. Eine der entscheidenden Fragen wird sein, ob der innen- und sozialpolitisch motivierte Protest dagegen und die globalisierungskritische Bewegung zusammenfinden. Gemeinsam könnten sie es den Regierungen zumindest schwerer machen, neoliberale Konzepte in internationales Recht zu gießen und damit demokratischen Entscheidungen zu entziehen.

Literatur

- Eberhard, Pia** (2003): Auf dem Weg nach Cancún. Keine Spur von Entwicklungsrunde bei den Welthandelsgesprächen; WEED Arbeitspapier, Bonn/Berlin.
- Fritz, Thomas** (2003): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme und Alternativen; WEED, Berlin.
- Malhotra, Kamal** (2003): Auf dem Weg nach Cancún: Grundlinien einer Reform der Welthandelsordnung; deutsche Kurzfassung der UNDP-Studie »Making Global Trade Work for People«, UNDP 2003, veröffentlicht auf der Homepage der Böll-Stiftung (www.boell.de).
- WEED/Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst** (Hrsg.) (2003): Wessen Entwicklungsagenda? Eine Analyse der GATS-Forderungen der Europäischen Union; Stuttgart/Bonn/Berlin.
- WEED/Germanwatch** (Hrsg.) (2003): »Hört auf unsere Worte, vergesst unsere Taten!« Investitionsverhandlungen in der WTO als Agenda des Nordens. Autoren: Ha-Joon Chang und Duncan Green; Bonn/Berlin.

BARBARA DICKHAUS

Selbstbestimmung als Handelshemmnis?

Das WTO-Dienstleistungsabkommen und seine Bedeutung für Entwicklungs-, Sozial- und Umweltpolitik

Das Dienstleistungsabkommen GATS weitet die Zuständigkeit der WTO auf Bereiche aus, die früher außerhalb von internationalen Handelsabkommen lagen. Denn es eröffnet die Möglichkeit, nationale Entscheidungen, zum Beispiel über Umweltstandards oder über die Art der Bereitstellung von öffentlichen Diensten, als Handelshemmnis einzustufen und entsprechend auf ihren Abbau zu dringen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Öffnung des Dienstleistungshandels die Entwicklungschancen armer Länder verbessert, ist gering.

Die politischen Dimensionen des GATS-Abkommens werden bisher in der Öffentlichkeit wenig diskutiert und vielfach unterschätzt. Das GATS ist jedoch von großer Bedeutung für Sozial-, Entwicklungs- und Umweltpolitik.

Für die Verhandlungen zum GATS-Abkommen wurden Dienstleistungen in verschiedene Sektoren unterteilt (vgl. Box 1). Wichtige Sektoren mit besonderer Bedeutung für Sozial-, Umwelt- und Entwicklungspolitik sind dabei zum Beispiel Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Transport, Kommunikation, medizinische und soziale Dienstleistungen, Umwelt- und Tourismusdienstleistungen.

Der »Handel« mit diesen Dienstleistungen wird im Abkommen über vier Formen der Dienstleistungserbringung (»Erbringungsarten«, *modes*) definiert:

- erstens die grenzüberschreitende Lieferung einer Dienstleistung (z.B. per Telefon oder Post);
- zweitens der Konsum von Dienstleistungen im Ausland (z.B. Tourismus);

- drittens der Verkauf von Dienstleistungen im Ausland über eine Niederlassung der eigenen Firma dort (kommerzielle Präsenz); und
- viertens die vorübergehende Entsendung von Dienstleistungs-Personal ins Ausland (zeitweise Arbeitsmigration).

Damit umfasst das GATS auch Bereiche ausländischer Direktinvestitionen (Firmenniederlassungen) und von Arbeitsmigration, die bisher nur Teil bilateraler Investitionsabkommen und von Vereinbarungen zur Arbeitsmigration waren.

Welche Pflichten begründet nun das GATS für die Mitgliedstaaten? Grundsätzlich unterscheidet das Abkommen zwischen allgemeinen und spezifischen Verpflichtungen. Die allgemeinen sind erstens Meistbegünstigung (d. h. Handelsvergünstigungen, die einem Land gewährt werden, müssen auch allen anderen WTO-Mitgliedsländern zugestanden werden, mit Ausnahmen für regionale Integrationsabkommen wie die EU und die NAFTA) und zweitens Transparenz (das heißt alle Maßnahmen mit Bezug auf den Dienstleistungshandel müssen veröffentlicht werden). Diese Pflichten gelten für alle WTO-Mitglieder gleichermaßen.

Die spezifischen Verpflichtungen sind erstens der Marktzugang und zweitens die Inländerbehandlung, das heißt in- und ausländische Dienstleistungsanbieter

müssen auf dem inländischen Markt gleich behandelt werden. Für welche Teile des Dienstleistungssektors – zum Beispiel Telekommunikation, Wasserversorgung, Bildung, Gesundheitswesen – ein Mitgliedsland des GATS den Marktzugang und die Inländerbehandlung gewährt und mit welchen Einschränkungen, erklärt jedes Land selbst. Diese spezifischen Verpflichtungen werden in sogenannten Länderlisten aufgeführt, die die Länder selbst erstellen und die Teil des GATS sind. Da die zu liberalisierenden Sektoren von den Ländern individuell bestimmt werden können, werden die Listen als Positivlisten und der Liberalisierungsansatz als *bottom-up*-Ansatz bezeichnet. Aufgrund der Möglichkeit, sich zu einer Liberalisierung in bestimmten Sektoren zu verpflichten oder selbst gewählte Sektoren nicht zu öffnen, wird vielfach auch von der flexiblen GATS-Struktur gesprochen.

Das GATS wird von denen, die es befürworten, als Chance für die ökonomische Entwicklung auch in den sogenannten Entwicklungsländern dargestellt. Die zentralen Argumente lauten dabei:

- Der Handel mit Dienstleistungen ist ein dynamischer Wirtschaftsbereich, der auch für die Länder des Südens eine Chance auf wirtschaftliches Wachstum darstellt.
- Die Erbringung von Dienstleistungen

Barbara Dickhaus ist Diplom-Geografin mit Schwerpunkt Wirtschaftsgeografie und Entwicklungspolitik und Mitglied im Aktionszentrum 3. Welt (AZ3W) in Hamburg. Sie beendet zur Zeit einen Aufbaustudiengang in Development Management an der London School of Economics and Political Science.

wird sich durch die Liberalisierung qualitativ verbessern und die Kosten werden sinken. Denn aufgrund der Konkurrenz der Anbietenden untereinander werden sich diese bemühen, ihre Dienstleistungen möglichst preiswert und qualitativ hochwertig anzubieten.

- Die vielfach kritisierte ungleiche Verhandlungsposition zwischen Industrie- und Entwicklungsländern in der WTO besteht im GATS nicht, da dieses über ein flexibles Liberalisierungskonzept verfügt: Die Entwicklungsländer können mit Hilfe der Länderlisten und mit Liberalisierungsangeboten und -forderungen entsprechend den eigenen Vorstellungen bestimmte Wirtschaftsbereiche liberalisieren oder auch nicht.

Ein kritischer Blick auf diese Argumente und auf grundsätzliche Bestimmungen des GATS zeigt jedoch, dass das GATS für die Länder des Südens eher ein Risiko denn eine Chance darstellt.

Entwicklungschance für den Süden? Die Bedeutung des Dienstleistungshandels

Der WTO-Jahresbericht 2001 zeichnet den weltweiten Handel mit Dienstleistungen als dynamischen Wachstumsbereich der Weltwirtschaft aus. Der Dienstleistungshandel macht rund ein Fünftel des gesamten Welthandels aus. Die Dienstleistungsexporte verteilten sich dabei sehr ungleich auf die verschiedenen Regionen der Welt: Drei Viertel kamen im Jahr 2001 aus Industriestaaten (WTO 2002). Das verbleibende Viertel verteilt sich auch unter den Entwicklungsländern sehr ungleich (vgl. Grafik). Die größten Dienstleistungsexporteure sind (Stand 2001) die EU-Staaten (604 Mrd. US-\$) und die USA (263 Mrd. US-\$). Besondere Bedeutung erhält der tertiäre Sektor – wiederum insbesondere für die Industriestaaten sowie für einige Schwellenländer – aufgrund des Übergangs zur Dienstleistungsgesellschaft und der damit einhergehenden Verlagerung von Arbeitsplätzen; sie entstehen eher im tertiären Sektor und gehen in der Industrie eher verloren (vgl. Fritz 2001). Der Dienstleistungssektor bietet somit v.a. Industriestaaten und einigen Schwellenländern ein ökonomisches Entwicklungspotential und ist für diese von strategischer Bedeutung. Der Großteil der Länder des Südens dürfte davon jedoch wenig profitieren.

Der Dienstleistungssektor bietet vor allem den Industriestaaten und einigen Schwellenländern ein großes Entwicklungspotential. Der Großteil der armen Länder dürfte davon wenig profitieren.

Auch in den gegenwärtigen GATS-Verhandlungen zeigt sich die strategische, auf eigene Interessen bedachte Politik der Industriestaaten: Für diese sind v.a. Verhandlungen im Bereich der dritten Erbringungsart (*mode 3*, Niederlassungen von Unternehmen im Ausland), also über Investitionen in Ländern des Südens, interessant. Hier fordern sie insbesondere Zugeständnisse von den Entwicklungsländern. In Verhandlungen zur vierten Erbringungsart (*mode 4*), nämlich Arbeitsmigration, die von besonderer Bedeutung für viele Länder des Südens ist, sind die Industriestaaten jedoch aus Angst vor arbeitsmarktpolitischen Wirkungen wenig offen. Von einer »Entwicklungsrunde« für den Süden, wie vor der Doha-Konferenz zugesagt, kann also auch in dieser Frage keine Rede sein.

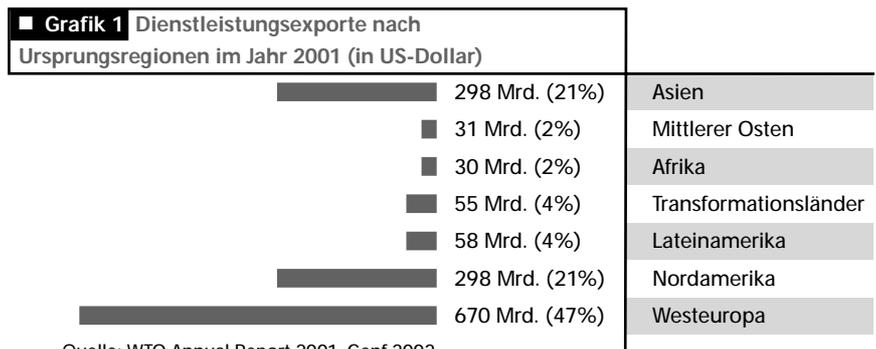
Liberalisierung hat selten die Dienstleistungen verbessert

Dem Argument, eine Liberalisierung würde zu Qualitätssteigerungen und Preissenkungen bei Dienstleistungen führen, stehen die bisherigen Erfahrungen mit der Liberalisierung von Dienstleistungen im Zuge von IWF- und Weltbank-Programmen entgegen. In der Praxis gehen Marktöffnungen vielfach mit einer Privatisierung der Dienstleister einher; private Unternehmen, meist aus dem Norden, übernehmen die bisher größtenteils

staatlich geführten Dienstleistungen. Damit findet z.T. lediglich ein Wechsel von einem staatlichen zu einem privaten Monopol statt. Private Anbieter sind jedoch weder sozial orientierten noch ökologischen oder entwicklungspolitischen Zielen verpflichtet, und die Qualität oder niedrige Preise der erbrachten Dienstleistung sind wegen der Monopolisierung keineswegs gesichert.

Das Beispiel einer von der Weltbank geforderten Liberalisierung der Wasserversorgung in Cochabamba (Bolivien) hat dies eindrücklich gezeigt: Nach der Privatisierung stiegen die Wasserpreise um bis zu 200%, so dass sie für die unteren Einkommensgruppen nicht mehr bezahlbar waren. Nach heftigen Protesten musste die Regierung die Maßnahmen zurücknehmen und sieht nun einer Schadensersatzklage des Unternehmens entgegen (Hoering 2001: 11).

Wie steht es mit der »flexiblen Verhandlungsstruktur« des GATS, die vielfach gelobt wird, da sie eine souveräne, selbstbestimmte Liberalisierung des Dienstleistungssektors der Entwicklungsländer ermögliche? Auch hier sieht die Realität anders aus: Den Ländern des Südens fehlt vielfach das Wissen und qualifiziertes Personal für die Abschätzung ökonomisch sinnvoller und sozialpolitisch »ungefährlicher« Liberalisierungen. Vielfach fordern Entwicklungsländer daher *assessments*,



Quelle: WTO Annual Report 2001, Genf 2002

also Studien über die Auswirkungen von Liberalisierungsmaßnahmen. Da einmal vorgenommene Liberalisierungen kaum zurückzunehmen sind, wären derartige Studien sehr wichtig, damit die Länder des Südens ihre Liberalisierungsschritte entsprechend ihren Interessen formulieren können. Die Industrieländer unterstützen diese *assessments* jedoch nur sehr halbherzig oder lehnen sie rundheraus ab, da sie die gegenwärtigen Verhandlungen um Jahre verzögern könnten.

Gefährliche Interpretationsspielräume bei den öffentlichen Diensten

In Artikel I.3 des GATS ist festgelegt, dass das Abkommen sämtliche Dienstleistungen umfasst, ausgenommen diejenigen, die »in Ausübung hoheitlicher Gewalt« erbracht werden. Weiter wird festgelegt, dass dies Dienstleistungen sind, die »weder zu kommerziellen Zwecken noch im Wettbewerb mit einem oder mehreren Dienstleistungserbringern erbracht werden«. Welche Bereiche damit erfasst sind, ist jedoch nicht ausreichend klar definiert. So ließe sich argumentieren, dass »Erbringung zu kommerziellen Zwecken« bedeutet, dass für die Dienstleistungen bezahlt wird. »Wettbewerb« kann bereits bestehen, wenn zwei Anbieter vergleichbare Dienstleistungen anbieten. Nach dieser Interpretation wären staatliche Dienstleistungen im Gesundheits- und Bildungssystem nicht vor der Liberalisierung geschützt, wenn private und öffentliche Einrichtungen (z.B. Schulen) nebeneinander bestehen und z.T. auch bezahlt werden. Zwar können einzelne Staaten beschließen, diese Sektoren nicht von sich aus zu liberalisieren. Gehört jedoch eine Dienstleistung zu den generell vom GATS erfassten, dann unterliegt sie auch anderen Regelungen des Abkommens – den allgemeinen Verpflichtungen wie Meistbegünstigung und Transparenz.

Gegner und Gegnerinnen des GATS in Nord und Süd befürchten, dass auch Basisdienstleistungen wie Bildung, Wasser- und Gesundheitsversorgung zunächst – z.B. aufgrund von Auflagen des IWF und der Weltbank oder von neoliberaler Wirtschaftspolitik in den jeweiligen Staaten – privatisiert, dann über GATS-Verpflichtungen liberalisiert und dem

Vor weiteren Marktöffnungen, so fordern Entwicklungsländer, sollten die Folgen der bisherigen Liberalisierungsschritte gründlich geprüft werden. Die Industrieländer fürchten jedoch, dass dies den Prozess verzögert.

Zugang ausländischer Konzerne geöffnet werden. Da diese keinen sozialpolitischen Zielen verpflichtet sind und v.a. profitorientiert arbeiten, würden die Zugangsmöglichkeiten zu diesen Dienstleistungen noch stärker als gegenwärtig ungleich verteilt. Eine Polarisierung und ein weiterer Ausschluss marginalisierter Gruppen ist zu befürchten.

Seine besondere politische Bedeutung erhält das GATS-Abkommen somit zum einen durch die Möglichkeit, grundlegende, bisher vielfach staatlich getragene Dienstleistungen der Daseinsfürsorge wie Bildung und Wasserversorgung für ausländische private Anbieter zu öffnen. Auch Telekommunikations- und Transportdienstleistungen, die ebenfalls im GATS geregelt werden, haben eine besondere Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten.

Ein weiteres Problem sind die *gender*-spezifischen Auswirkungen der Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen. Wenngleich hier weitergehende Untersuchungen anstehen, sind Frauen aufgrund ihrer besonderen Rollen in Gesellschaft und Familie von Dienstleistungsliberalisierungen potenziell besonders betroffen. In vielen Ländern des Südens z.B. sind Frauen für die Versorgung des Haushaltes mit Wasser verantwortlich. Eine verschlechterte Versorgung mit Wasser könnte also bestehende Mehrfachbelastungen von Frauen noch verstärken.

Das GATS enthält wie erwähnt auch investitionspolitische Regelungen, die insbesondere auf Druck der EU und der USA in das Abkommen aufgenommen

wurden. Somit ist das GATS in Teilen ein Investitionsschutzabkommen ähnlich dem *Multilateral Agreement on Investment (MAI)*, dessen Abschluss in der OECD 1998 u.a. aufgrund vielfacher Proteste verhindert werden konnte. Zwar ist das GATS ein flexibleres und weniger umfassend gestaltetes Vertragswerk als das MAI, doch es dient wiederum dem Marktzugang und der Liberalisierung, d.h. größeren Freiräumen für transnational agierende Unternehmen, nicht aber der sozial-ökologischen Regulierung von deren Tätigkeit.

Einschränkung von staatlichen Regelungsmöglichkeiten

Entscheidend für die Kritik am GATS und politisch hoch brisant ist, dass innerstaatliche Regelungen vom GATS als Handelshemmnisse interpretiert werden. Viele Bestimmungen des GATS stellen Eingriffe in innenpolitische Regelungsmöglichkeiten der WTO-Mitgliedsländer dar. Besonders deutlich wird dies im Bereich ökologisch orientierter Gesetzgebungen auf nationalstaatlicher Ebene (vgl. unten). Politische Errungenschaften sozialer Bewegungen und anderer gesellschaftlicher Gruppen sowie zumindest teilweise demokratisch legitimierte politische Entscheidungen werden mit dem GATS gefährdet und in Frage gestellt.

Auch die Abstimmungsverfahren über Liberalisierungsforderungen und -angebote sind kaum demokratisch legitimiert und orientieren sich an ökonomischen Kriterien. In Deutschland sind Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschafts-

Ein kritischer Blick zeigt, dass die Argumente zugunsten des GATS nicht tragen. Das GATS ist für die Länder des Südens eher ein Risiko denn eine Chance.

unternehmen und des Wirtschaftsministeriums sowie anderer Ministerien in den Ausschüssen für die Erarbeitung von Marktöffnungsforderungen und -angeboten vertreten. Parlamentsabgeordnete, Gewerkschaften, Umweltschutz- und Verbraucherverbände oder entwicklungspolitische Gruppen werden in die Diskussionen um die Liberalisierungsmaßnahmen nicht einbezogen. Damit werden Umweltschutzziele, soziale Aspekte und entwicklungspolitische Grundsätze wohl kaum die Auswahl der zu liberalisierenden Sektoren beeinflussen.

Eine Privatisierung bisher staatlich getragener Dienstleistungen, wie sie im Zuge des GATS stattfinden wird, kann die Umsetzung ökologischer Grundsätze gefährden, da private Unternehmen vorrangig ökonomische Interessen verfolgen. Prinzipien wie Konsumverzicht und Ressourcenschutz sind selten Teil der Unternehmenspolitik (vgl. auch Kürschner-Pelkmann 2001).

Zudem werden die Möglichkeiten ökologisch orientierter Regulierungen durch GATS-Bestimmungen stark ein-

geschränkt. Das Prinzip der Inländerbehandlung beispielsweise gefährdet die Möglichkeiten einer ökologisch orientierten Regulierung auf nationaler Ebene: Ob nach GATS-Regeln zwischen Dienstleistungen nach ihrer unterschiedlichen »Umweltqualität« unterschieden werden darf und ob bestimmte Dienstleistungen oder Dienstleistungserbringer bevorzugt werden dürfen (»Diskriminierung«), ist unklar. Das GATS stellt nicht klar, ob Dienstleistungen, die mit unterschiedlichen ökologischen Folgen erbracht werden (beispielsweise umweltverträgliche oder umweltschädigende Energiedienstleistungen), als »gleich« oder »ungleich« angesehen werden können (vgl. Tuerk/Fuchs 2001: 2).

Innerstaatliche Regulierungen z.B. zur Wasserqualität, zu gentechnisch veränderten Produkten in der Nahrung, Umweltschutzgesetzen etc. sollen, so das Bestreben der EU in den gegenwärtigen GATS-Verhandlungen, einem sogenannten Notwendigkeitstest (*necessity-test*) unterworfen werden. Geprüft wird, ob das Ziel nicht auch mit weniger handels-

hemmenden Maßnahmen zu erreichen ist. Im Fall von Umweltschutzgesetzen würde das bedeuten: Nicht mehr Grenzwerte wären das Mittel der Regulierung, sondern finanzielle Abgaben der Unternehmen für ihren Schadstoffausstoß. Vielfach werden sich die Unternehmen für Abgaben entscheiden, anstatt ihren Schadstoffausstoß zu senken, womit das umweltpolitische Ziel der Schadstoffsenkung nicht erreicht wäre. Handelspolitische NGOs fordern daher Umweltfolgenanalysen, die sozial-ökologische Auswirkungen von Dienstleistungsliberalisierungen abschätzen und daraufhin gegebenenfalls von der Liberalisierung bestimmter Sektoren abraten würden (vgl. Tuerk/Fuchs 2001: 2).

Demokratische Entscheidungen werden umgangen

Jessica Woodroffe von der britischen Organisation *World Development Movement* bezeichnet das GATS-Abkommen (in Anspielung auf das englische Wort *service* für Dienstleistung) als »*disservice to the poor*« – als Bärenservice an den Armen. Das GATS gefährdet den Zugang benachteiligter Gruppen zu Basisdienstleistungen und trägt zum Abbau bestehender, zumindest teilweise demokratischer Entscheidungs- und Kontrollstrukturen bei. Gleichzeitig öffnet das GATS umweltzerstörenden und ressourcenverbrauchenden Wirtschafts- und Konsumweisen Tür und Tor. Somit ist das GATS auch ein Hindernis für sozial orientierte, emanzipatorische und ökologische Politik.

Angesichts dieser Kritik wird eine grundlegende, strukturelle Reform und auch die Abschaffung der WTO immer wieder gefordert. Auch die Notwendigkeit einer Regulation des weltweiten Handels auf globaler Ebene wird vielfach betont. Diese Forderungen sind vor dem Hintergrund der gegenwärtigen nationalen und internationalen Machtverhältnisse schwer zu verwirklichen.

Doch auch angesichts dieser Machtverhältnisse eröffnen sich konkrete Handlungsmöglichkeiten. Erstens sollten die Forderungen der Länder des Südens nach *assessments* unterstützt werden. Mit diesen Untersuchungen der möglichen Auswirkungen von Liberalisierungen wird ihnen die Möglichkeit eröffnet, nur Schritte zu tun, deren Folgen bes-



© EU-Kommission

Private Investitionen im Wassersektor werden die Versorgung der Ärmsten kaum verbessern.

ser abgeschätzt werden können. Entscheidend sind jedoch die strategischen Argumente für die *assessments*: Sie verzögern die gegenwärtigen GATS-Verhandlungen. Damit bleibt Zeit für das Entwickeln von Gegenstrategien und die Verbreitung einer kritischen Sicht auf die gegenwärtigen Weltwirtschaftsstrukturen.

Zweitens müssen undemokratische Verhandlungsprozesse innerhalb der Mitgliedstaaten und in der WTO, speziell bezüglich der Formulierung von Marktöffnungsforderungen und -angeboten, öffentlich gemacht und kritisiert werden. Der Ausschluss von Parlamenten und zivilgesellschaftlichen Gruppen aus den Verhandlungen ist nicht hinnehmbar.

Handelspolitische NGOs, Gewerkschaften und andere Gruppen fordern daher eine Veröffentlichung und Diskussion der von der Bundesregierung und anderen EU-Staaten entwickelten GATS-Eingaben, bevor diese offiziell bei den WTO-Verhandlungen eingereicht werden.

Literatur

Fritz, Thomas (2001): Entwicklungspolitische Implikationen der WTO-Dienstleistungsverhandlungen. In: Nord-Süd aktuell, Jg, XV, Nr. 2/2001; S. 301-307.

Fritz, Thomas (2003): Die letzte Grenze. GATS: Die Dienstleistungsverhandlungen in der WTO. Sachstand, Probleme, Alternativen – Eine kritische Einführung. Berlin: WEED, Februar 2003 (Bezug: <http://weed-online.org>).

Hoering, Uwe (2001): Privatisierung im Wassersektor. In: WEED (2001 a) (Hrsg.): Privatisierung im Wassersektor. Bonn.

Kürschner-Pelkmann, Frank (2001): Wer kontrolliert das »blaue Gold«? Die Privatisierung der Wasserversorgung trifft v.a. die Armen. In: epd-Entwicklungspolitik 22/2001, S. 24-27.

Tuerk, Elisabeth; Fuchs, Peter (2001): Umweltpolitische Implikationen des Allgemeinen Übereinkommens über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) und weiterer GATS-Verhandlungen. Unter Mitarbeit von Markus Krajewski. Genf/Hamburg.

WTO (2002): Annual Report 2002. Genf.

WEED (2001) (Hrsg.): GATS und Demokratie. Bonn. Herausgegeben in Kooperation mit dem »Seattle to Brussels«-Netzwerk.

World Development Movement (2002) (Hrsg.): GATS: a disservice to the poor. London.

KAI MOSEBACH

Zu wenig Zwang zur Marktöffnung?

Die Verhandlungen über Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATS

Auf der Tagesordnung der WTO-Verhandlungen steht auch eine weitere Öffnung der Märkte für Finanzdienstleistungen. Für die ärmsten Länder ist das wenig bedeutsam. Wohl aber für Schwellenländer, denn Banken und Versicherer aus Industrieländern wollen sich dort einen neuen Markt erschließen. Eine zu schnelle Liberalisierung dieser Dienstleistungen birgt für diese Länder die zwei Gefahren: dass die Neigung des Finanzsystems zu systemischen Krisen zu wenig bedacht wird und dass die Schwellenländer beim Aufbau einer Sozialsicherung auf ein Modell festgelegt werden, das private Versicherer begünstigt.

Finanzdienstleistungen umfassen Tätigkeiten in den Bereichen des Banken- und Versicherungswesens sowie Dienstleistungen der Vermögensverwaltung und Kapitalanlage. Das GATS enthält eine Anlage zu Finanzdienstleistungen; sie zählt diejenigen Dienste auf, die den Prinzipien des multilateralen Handels-

abkommens unterworfen sind und über die prinzipiell verhandelt wird. Zum 1. März 1999 ist das Fünfte Protokoll zum GATS in Kraft getreten. Es deckt mehr als 95% des gesamten internationalen Finanzdienstleistungsverkehrs im Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich ab (Kokott 2000: 401).

Der Handel mit Finanzdienstleistungen ist bislang auf die Industrieländer konzentriert, die in den letzten zwanzig Jahren ihre nationalen Finanzsysteme dereguliert und somit in stärkerem Maße global integriert haben. Die größten

Handelsnationen sind hier die USA, die Schweiz, Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Während die USA, die Schweiz und Großbritannien die größten Exporteure von Bankdienstleistungen sind, wird der Export von Versicherungsleistungen von Deutschland und Frankreich angeführt. Die starke Ausweitung des Handels mit Finanzdienstleistungen zwischen Industrieländern – sowohl bilateral als auch regional (in der EU und der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA) und multilateral im Rahmen des GATS – zog u.a. eine Veränderung

Kai Mosebach ist Diplom-Politologe an der Abteilung Epidemiologie, Sozialmedizin und Gesundheitssystemforschung der Medizinischen Hochschule Hannover sowie freier Mitarbeiter von WEED.

Der internationale Handel mit Bank- und Versicherungsdiensten ist stark gewachsen. Dahinter stehen die Liberalisierung sowie der Aufstieg von Lebens- und Rentenversicherungen mit Kapitaldeckung und von Anlagefonds in den Industrieländern.

der jeweiligen nationalen Finanz- und Sozialsysteme nach sich: »die Pensionskassenfonds, die Anlagefonds und die Lebensversicherungen, wo die Ausschüttung von Ergänzungsleistungen nach dem Kapitaldeckungsverfahren erfolgt (die Leistungen hängen ausschließlich von der Rendite der angelegten Gelder ab)«, haben sich überall stark verbreitet (Marazzi 1999: 100).

Anders als andere Dienstleistungen sind Finanzdienstleistungen jedoch sehr eng an internationale Kapitalbewegungen gebunden, die gerade für Entwicklungsländer erhebliche schädliche makroökonomische Wirkungen haben können. Die Liberalisierung von Finanzdienstleistungen sollte nach Expertenmeinung deswegen stets von einer Verbesserung der nationalen Regulierungsvorschriften und der Überwachungsmechanismen für diesen Bereich begleitet werden.

In den Verhandlungen über das GATS-Abkommen waren Liberalisierungszugeständnisse im Bereich Finanzdienstleistungen umstritten. Während das GATS-Rahmenabkommen im März 1994 stand, dauerten die Auseinandersetzungen über Finanzdienstleistungen an. Im Juli 1995 beschlossen dazu 48 Staaten ein Interimsabkommen ohne die Beteiligung der USA. Diese kritisierten die in ihren Augen unzureichenden Liberalisierungszugeständnisse einiger südostasiatischer und lateinamerikanischer Schwellenländer und fürchteten bei einer einseitigen Gewährung der unbedingten Meistbegünstigung, von anderen Staaten übervorteilt zu werden (Werner 1999: 11ff).

Es war schließlich der Europäischen Union (EU) zu »verdanken«, dass das Aussehen der USA nicht zu einem endgültigen Scheitern des Finanzdienstleistungsabkommens führte. Die EU, die

nationalen europäischen Regierungen und der private Finanzsektor der EU blieben mit dem US-amerikanischen Finanzsektor im Dialog. Und es kam zu einer einzigartigen transnationalen Mobilisierung der privaten Finanzwirtschaft, die sich unter anderem in der Gründung der *Financial Leaders Group* ausdrückte, einer transnationalen Lobbygruppe von Unternehmern, Akademikern und Politikern im Bereich der Finanzdienstleistungen (Sell 2000: 178).

Diese Mobilisierung führte zu einem Stimmungs- und Strategiewandel der US-amerikanischen Finanzwirtschaft. Sie betrachtete die im Jahr 1997 hereinbrechende Asienkrise als Möglichkeit, längerfristig zu einem Erfolg zu kommen, und bedrängte ihre Regierung kurzfristig, dem Finanzdienstleistungsabkommen doch noch beizutreten. »Entgegen der früheren Äußerung der Handelsbeauftragten [der USA, d. Verf.] und in Übereinkunft mit Anstrengungen, die der Internationale Währungsfond zur Eindämmung der Krise unternahm, haben die USA einige der ASEAN-Staaten aufgefordert, sich gerade wegen der Krise zu mehr Öffnungsmaßnahmen zu entscheiden« (Werner 1999: 20).

Marktöffnung à la carte? Das Finanzdienstleistungsabkommen im GATS

Das Finanzdienstleistungsabkommen unterliegt als Bestandteil des GATS dessen Prinzipien der unbedingten Meistbegünstigung, der Inländerbehandlung und der regulativen Transparenz. Meistbegünstigung heißt, dass alle Handels erleichterungen, die einem WTO-Mitglied gewährt werden, auch allen anderen eingeräumt werden müssen; Inländerbehandlung heißt, dass ausländische Anbieter wie nationale behandelt werden müssen. Das Finanzdienstleistungsabkommen enthält dazu jedoch

einige besondere Ausnahmebestimmungen. So können Liberalisierungen von Finanzdienstleistungen aufgrund von Übereinkünften zur wirtschaftlichen Integration (z.B. innerhalb der EU), des Aufsichtsrechts sowie der Geld- und Währungspolitik und der Anerkennung aufsichtsrechtlicher Maßnahmen und ausländischer Qualifikationen eingeschränkt werden. Die krisenpräventive nationalstaatliche Regulierung ist also ein konstitutiver Bestandteil des Finanzdienstleistungsabkommens.

Die Besonderheit des Handels mit Finanzdienstleistungen findet auch institutionellen Niederschlag in der besonderen Gestaltung des Streitschlichtungsmechanismus. Zum einen besteht dieser Ausschuss nicht nur aus Handelsexperten, sondern auch aus Experten der Finanzbranche, d. h. aus Vertretern von Finanzministerien, Aufsichtsämtern und Zentralbanken. Zum anderen ist es der latenten Instabilität internationaler Finanzbeziehungen geschuldet, dass als Folge eines Streitschlichtungsprozesses (der seinen Ausgang auch in einem ganz anderen Sektor haben kann) die Rücknahme bereits zugestandener Liberalisierungsmaßnahmen ausgeschlossen ist – anders als in anderen Dienstleistungsbereichen.

Das GATS überlässt es weitgehend den Mitgliedstaaten zu bestimmen, welche Teile des Dienstleistungssektors sie öffnen und den Prinzipien des GATS unterwerfen wollen. Dafür sind grundsätzlich zwei alternative Verfahren vorgesehen: Beim sogenannten Negativlisten-Ansatz müssen die Vertragsparteien in Länderlisten alle Regelungen angeben, die sie beibehalten wollen, obwohl sie nicht den Liberalisierungsverpflichtungen des Vertrags entsprechen. Nach dem Positivlisten-Ansatz hingegen listet ein Staat Maßnahmen auf, denen er entsprechen, oder Sektoren, die er öffnen will.

Im Finanzdienstleistungsabkommen einigte man sich auf Wunsch der Entwicklungsländer auf einen Hybridlisten-Ansatz, der beide Verfahren kombiniert. Hiernach bestimmt das Land in einem ersten Schritt selbst, welche (Sub-)Sektoren es den Liberalisierungsverpflichtungen des Vertrages – also Marktzugang und Inländerbehandlung – unterwerfen will (Positivlisten-Ansatz). Sollte ein Land auf diesen Sektoren jedoch einzelne Re-

gelungen nicht liberalisieren wollen, muss es diese abweichenden Bestimmungen explizit in der Länderliste ausweisen, was dem Verfahren des Negativlisten-Ansatzes entspricht. Aus freihändlerischer Sicht mangelt es diesem Verfahren an Liberalisierungsdynamik, weil es von einem Zwang auf die Verhandlungsparteien absieht, bei der Marktöffnung gewisse Mindestverpflichtungen einzugehen.

Einige Industriestaaten und auch einige Entwicklungsländer haben deswegen mit dem *Understanding on Commitments in Financial Services* auf freiwilliger Grundlage ihre Zugeständnisse nach dem Negativlisten-Prinzip unterbreitet. Im Rahmen eines sogenannten *Standstill* soll der bereits erreichte Liberalisierungsstand eines Staates als Untergrenze multilateral festgeschrieben werden. Weiter enthält das *Understanding* Bestimmungen, den Bereich der Wettbewerbspolitik, z.B. Monopole oder auch das öffentliche Beschaffungswesen, auf Beschränkungen des Marktzugangs zu überprüfen. Zudem sollen sogenannte nicht-diskriminierende Handelshemmnisse beseitigt werden, die vor allem aufgrund unterschiedlicher aufsichtsrechtlicher Standards entstehen. Dies ist entweder durch vermehrte regulative Transparenz und gegenseitige Anerkennung der aufsichtsrechtlichen Regeln möglich oder durch eine Anpassung der unterschiedlichen Regelungen.

Liberaler Kritiker des *Understanding* verweisen auf den dennoch grundsätzlich »defensiven Charakter« dieser Zusatzbestimmung (z.B. Werner 1999: 43). Sie übersehen allerdings die Tatsache, dass die vorwärtstreibenden Liberalisierungsmaßnahmen im Finanzdienstleistungssektor aus unilateralen Anstrengungen hervorgegangen und vor allem im Kontext von (nationalen) Finanzmarktreformen erfolgt sind und vermutlich weiter erfolgen werden (Tamarin et al. 2000: 15ff). Der Charakter des multilateralen Abkommens zu Finanzdienstleistungen besteht folglich vor allem in der Festschreibung des Status Quo. Daher hat der ehemalige Vize-Vorsitzende der US-Investmentbank Salomon Brothers, Jeffrey Shafer, das Abkommen 1997 als Versicherungspolice für die Struktur der Welt bezeichnet (zitiert in Sell 2000: 178).

Das Abkommen über Finanzdienstleistungen garantiert den in der Branche tätigen großen Unternehmen den Status Quo – die bisher erreichten Marktöffnungen.

Das GATS sieht regelmäßige weitere Verhandlungsrunden vor (*built-in agenda*); im Frühjahr 2000 wurde die erste aufgenommen, die spätestens 2005 beendet werden soll. Mehrere OECD-Länder haben bereits erste Liberalisierungsangebote zu Finanzdiensten vorgelegt. Obwohl 77 Entwicklungsländer (einschließlich Schwellenländer) für das Finanzdienstleistungsabkommen Angebote unterbreitet haben, dürften die großen Auseinandersetzungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern in der WTO auf anderen Gebieten stattfinden. Das dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass die meisten von diesen – ausgenommen größere *Emerging Markets* – für die private Finanzwirtschaft der Industrieländer uninteressant sind und umgekehrt die Entwicklungsländer wenig Interesse an den unmittelbaren Ergebnissen im Bereich Finanzdienstleistungen haben.

Seit Beginn der neuen Verhandlungsrunde haben u.a. die USA, die EU, Kanada und die Schweiz Vorschläge zur fortschreitenden Liberalisierung von Finanzdienstleistungen gemacht. Die *Financial Leaders Group* hat ihre Vorschläge im September 2001 ausdrücklich unterstützt. Als Minimalziel für den Grad der Liberalisierung haben Industrieländer den Anspruch formuliert, die multilateralen Zugeständnisse zumindest am rechtlichen Status Quo in den Schwellenländern auszurichten. Denn die bilateralen Zugeständnisse mancher Schwellenländer gehen weit über ihre multilateralen Zugeständnisse hinaus (Sauvé/Steinfatt 2001: 14ff). Sie im Sinne der Meistbegünstigung zu verallgemeinern, würde also durchaus einen beträchtlichen Liberalisierungsschub ergeben.

Besonderer Wert wird darauf gelegt, die Errichtung einer Niederlassung im Ausland zu erleichtern. Ein leichter Marktzugang in Zusammenspiel mit dem

anderen WTO-Prinzip der Inländerbehandlung kann es einem transnationalen Finanzkonzern ermöglichen, gegen die entwicklungspolitisch motivierte Begünstigung von inländischen Kreditinstituten durch nationale Behörden vorzugehen mit dem Argument, das sei wettbewerbsverzerrend und widerspreche damit den Regeln der WTO. Die Geschichte der nachholenden Industrialisierung in Südostasien zeigt jedoch, wie wichtig eine entwicklungspolitisch orientierte staatliche Kreditpolitik dafür ist. So fungierte beispielsweise der südkoreanische Staat als strategischer Finanzier des Aufstiegs südkoreanischer Unternehmen (*Chaebols*). Einerseits garantierte er ausländische Kredite und sorgte andererseits nach innen für eine entwicklungspolitisch funktionale Verteilung der Finanzmittel (Koo 1998: 186ff). Eine solche Politik dürfte bei einem erleichterten Marktzugang für internationale Finanzanbieter schwerer umzusetzen sein. Allerdings befinden sich die Schwellenländer mittlerweile auf einem höheren Entwicklungsniveau, so dass diese Einschränkung nationalstaatlicher Souveränität vor allem eine zukünftige Belastung für weniger fortgeschrittene Entwicklungsländer sein könnte.

In Anbetracht der Finanz- und Währungskrisen und ihrer fortgeschrittenen Integration in den Weltmarkt stehen die Schwellenländer bei den Verhandlungen über die Regulierung von Finanzdienstleistungen vor wesentlich anderen strukturellen Problemen. Zum einen wirft eine mögliche weitere Liberalisierung im Finanzdienstleistungsbereich die Frage nach der Stabilität des Finanzsystems auf. Zum anderen drängen die Industrieländer die Schwellenländer dazu, sich beim Umbau ihres Finanz- und Sozialsystems am Modell Pensionskassen zu orientieren, bei dem Altersrenten aus individuellen Kapitalerträgen finanziert

Die armen Ländern sind für Versicherungsgesellschaften wenig interessant. Sie drängen jedoch auf die Emerging Markets, vor allem in die bevölkerungsreichen Länder China und Indien.

werden. Während einige Länder in Lateinamerika sich seit geraumer Zeit auf diesem Weg befinden – u.a. weil dort bereits seit Jahrzehnten rudimentäre Systeme der sozialen Sicherung bestehen – und bereits ernsthafte Krisen durchlebt haben (Mexiko 1994/95, Argentinien 2000/01), sind viele südostasiatische Länder erst im Gefolge der Wirtschaftskrise seit 1997 dazu übergegangen, Systeme der sozialen Sicherung aufzubauen. In beiden Bereichen ist eine enge Kooperation internationaler Institutionen bzw. Organisationen (IWF, Weltbank und WTO) zu beobachten.

Vorrang für die Liberalisierung oder die Stabilität der Finanzsysteme?

Die Finanzkrisen der letzten Jahre etwa in Asien, der Türkei und Argentinien haben gezeigt, dass eine Öffnung des inländischen Kapitalmarktes mit erheblichen Instabilitätswirkungen verbunden sein kann (vgl. Kairos Europa/WEED 2001). Finanzielle Stabilität wird daher zur zentralen Bedingung der meisten Schwellenländer, ihren Finanzsektor zu öffnen.

An dieser Argumentation knüpfen Befürworter der Liberalisierung von Finanzdienstleistungen an. Sie sehen die Gründe für die Asienkrise vor allem in der Struktur der nationalen Finanzsysteme: Unzureichende regulatorische Standards und Überwachungspraktiken hätten eine hohe Auslandsverschuldung und riskante Finanzierungspraktiken ermöglicht. Hierzu beigetragen habe auch eine zu rasche Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die stattfand, noch bevor entsprechende Regulierungsstandards erreicht waren.

Zentral für eine wohlfahrts- und wachstumssteigernde Wirkung der Liberalisierung des Kapitalverkehrs – die in der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte weitgehend unbestritten ist – ist somit die Einrichtung von Überwa-

chungsinstitutionen, die sich an den Regulierungsstandards der großen OECD-Staaten orientieren. Nach der dominierenden Auffassung könnten internationale Finanzdienstleistungsanbieter hierzu beitragen, indem sie ihre Erfahrungen mit Risikomanagement-Systemen weitergeben (Tamirisa et al. 2000). Parallel hierzu ist der Kreis der Notenbanker, die im Basler Bankenausschuss sitzen, um die Notenbanker wichtiger Schwellenländer (G-20) erweitert worden, um die Verbreitung von Regulierungsstandards zu ermöglichen. Schließlich würde internationale Konkurrenz auch die Effizienz der heimischen Institute und damit die Wohlstandswirkung des nationalen Finanzsystems erhöhen (Claessen/Demirgüç-Kunt/Huizinga 1998).

Anschließend an die Diskussionen über finanzielle Stabilität in Entwicklungsländern wird auch auf die Notwendigkeit verwiesen, Kapital- und Finanzdienstleistungsmärkte vorsichtiger zu öffnen (Sauvé/Steinfatt 2001: 15). Ob es allerdings gelingt, bei der Liberalisierung der Finanzdienstleistungen schädliche Auswirkungen von internationalen Kapitalbewegungen zu verhindern, ist höchst fragwürdig, solange die systemischen Gründe für internationale Finanzkrisen nicht angegangen werden. Hierzu reicht es nicht aus, die Standards für die Kontrolle von Finanzunternehmen zu verbessern und modernere Risikomanagementpraktiken einzuführen.

Selbst in den Finanzunternehmen ist man sich der problematischen Wirkung von kurzfristigen Kapitalflüssen auf die Zahlungsbilanz und die Wettbewerbsfähigkeit von Schwellen- und Entwicklungsländern durchaus bewusst. Zu befürchten ist allerdings, dass im Dreieck von privaten Finanzinteressen, Machtinteressen der Industrieländer und kurzfristigen Finanzierungsbedürfnissen von Entwicklungs- und Schwellenländern

weiter gehende, stabilitätsorientierte Überlegungen außen vor bleiben. Das kann selbst die herausragende Bedeutung von »prudential regulations«, zu deren Umsetzung die Mitgliedsstaaten der WTO im Finanzdienstleistungsabkommen ausdrücklich aufgefordert werden, nicht verhindern, weil sich diese »umsichtigen Regulierungen« bislang im Grunde weitgehend auf die genannten Standards und Risikomanagementpraktiken beschränken (BIS 1997). Es gilt aber den systemischen Gründen von Finanzkrisen dadurch Rechnung zu tragen, dass beispielsweise Kapitalverkehrskontrollen als politisches Instrument der Krisenbearbeitung anerkannt werden. Finanzsysteme und insbesondere Währungen von Schwellenländern sind in einer von den Industrieländern dominierten Weltwirtschaft wesentlich instabiler als die von Industrieländern. Längerfristig müsste eine grundlegende Reform des globalen Währungs- und Finanzsystems angestrebt werden, die jedoch die grundlegenden Machtverhältnisse in der Weltwirtschaft berühren würden (Herr 2000).

Die Schwellenländer im Visier der Versicherungskonzerne

Zahlreiche Versicherungsgesellschaften in den Industrieländern drängen auf die *Emerging Markets*. Viele internationale Versicherungskonzerne aus den USA und Europa nutzten in der Finanzkrise des Jahres 1997 und in den folgenden Jahren die Gunst der Stunde und kauften sich in die Märkte Südostasiens ein. »Besonders spektakuläre Vorstöße ausländischer Versicherer waren in Indonesien zu verzeichnen, wo sich der ausländische Marktanteil im Lebendgeschäft seit 1997 auf fast 50% verdoppelt hat. Auch in Japan und in Korea haben ausländische Lebensversicherer ihre Marktanteile deutlich ausdehnen können – von nahezu Null Mitte der neunziger Jahre auf mittlerweile fast 10%« (Schanz 2001).

Vor allem die bevölkerungsreichen Länder China und Indien gelten als Wachstum versprechende Regionen. Während Indien sich mit Öffnungsbemühungen zurückhält und einer neuen Welthandelsrunde kritisch gegenüberstand, verspricht der WTO-Bitritt Chinas einen gewaltigen Wachstumsschub für die Versicherungsbranche. Sowohl im

Bereich von Sachversicherungen als auch von Lebens-, Renten- und Krankenversicherungen versprechen sich die großen Versicherungskonzerne aus den Industrieländern neue Absatzmärkte. Mittelfristige Schätzungen gehen davon aus, dass sich die Umsatzzahlen für den Sachversicherungs- und Lebensversicherungsbereich bis zum Jahr 2005 von 20 Mrd. US-\$ auf 40 Mrd. US-\$ verdoppeln könnten.

Die deutsche Allianz AG hat im Bereich Sachversicherungen daher bereits einen Vertrag mit der Volksrepublik China getroffen. Der Leiter des Asien-Pazifik-Bereichs der Allianz AG sieht im chinesischen Markt ein enormes Wachstumspotential: »Das Potential ist sehr groß, aber nicht wirklich genau quantifizierbar. Chinesen geben im Durchschnitt nur 18 Euro pro Jahr für Versicherungen aus – in Deutschland, beispielsweise, sind es 1650 Euro. Mit größerem Wirtschaftswachstum, zunehmendem Wissen über Versicherungen und mehr Wohlstand würde China bald zu einem bedeutenden Zukunftsmarkt im globalen Versicherungsgeschäft« (Pressemitteilungen vom 28. 9. 2001).

Die Gefahr besteht, dass Schwellenländer mit ihrer Öffnung für private Versicherungsdienstleistungen sozialpolitische Instrumente aus der Hand geben. Gerade asiatische Schwellenländer verfügen traditionell kaum über staatliche soziale Sicherungssysteme. Zwar sollen sie im Rahmen der neuen IWF-Strategie in Anbetracht der enormen sozialen Kosten der Finanzkrisen ein soziales Sicherungsnetz aufbauen. Doch die im Wechselspiel von IWF-Strukturanpassungsprogrammen, Privatisierungspolitiken der Weltbank und der Liberalisierung von Versicherungsmärkten angestrebte Privatisierung zahlreicher Versicherungsleistungen kann dazu führen, dass die großen Versicherungskonzerne die Crème der höheren Einkommensklassen in diesen Ländern abschöpfen und für wirklich sozialpolitische Maßnahmen dann kaum noch Mittel zur Umverteilung bereitstehen.

Hier zeigen sich die problemverschärfenden Wirkungen von politischen Maßnahmen der Bretton-Woods-Institutionen (IWF und Weltbank) und multilateralen Handelsverpflichtungen im Rahmen des GATS. Die Privatisierung der Renten-

Die Schwellenländer Asiens haben bisher kaum wirksame Sozialversicherungen. Wenn sie private Versicherungsdienste aus dem Ausland zulassen, kann das den Aufbau einer staatlichen Sozialsicherung stark behindern – zum Schaden der ärmeren Schichten.

und Krankenversicherung bzw. der Aufbau von sozialen Sicherungssystemen nach der Logik des privaten Versicherungswesens in diesen Ländern birgt nicht nur große Wachstumsperspektiven für internationale Versicherungskonzerne, sondern auch die Gefahr zukünftiger sozialer Desintegration und politischer

Destabilisierung in den betroffenen Staaten. Das (durchaus noch offene) Ergebnis könnte eine über globale Rechtsstrukturen erzwungene weltweite Durchsetzung neoliberaler Prinzipien von Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung sein, ein »neoliberaler Konstitutionalismus« (Gill 2000).

Literatur

BIS – Bank for International Settlements (1997): Core principles for effective banking supervision, Basel. URL: <http://www.bis.org> (Download: 02.06.2001).

Claessens, Stijn/Demirgüç-Kunt, Asli/Huizinga, Harry (1998): How does foreign entry affect the domestic banking market? *The World Bank* (May 1998). URL: <http://www.worldbank.org> (25.09.2001).

Gill, Stephen (2000): The constitution of global capitalism. Paper presented to a panel: The capitalist world, past and present at the International Studies Association Annual Convention, Los Angeles, 2000. URL: <http://www.theglobalsite.ac.uk> (12.10.2001).

Herr, Hansjörg (2000): Finanzkrisen und die Architektur des internationalen Währungs- und Finanzsystems, in: Dieter Boris et al. (Hrsg./2000): *Finanzkrisen im Übergang zum 21. Jahrhundert. Probleme der Peripherie oder globale Gefahr?*, Marburg: Metropolis, 319-361.

Kairos Europa/WEED (2001): *Kapital braucht Kontrolle. Die Internationalen Finanzmärkte. Funktionsweise – Hintergründe – Alternativen*, 3., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn/Berlin 2001.

Kokott, Juliane (2000): Liberalisierung der Finanzdienstleistungen im Rahmen der WTO – Auswirkungen auf Deutschland, Österreich und die Schweiz, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 46(6), 401-407.

Koo, Choon-Kweon (1998): *Asiatischer Kapitalismus. Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften in Japan und Südkorea*, Köln: Papyrossa.

Marazzi, Christian (1999): *Fetisch Geld. Wirtschaft, Staat, Gesellschaft im monetaristischen Zeitalter*, Zürich: Rotpunktverlag.

Schanz, Kai-Uwe (2001): Viel Aufholpotential für Assekuranz in Asien. Das Allfinanz-Konzept gewinnt an Gewicht, in: *NZZ-Online* vom 09.08.2001. URL: <http://www.nzz.ch> (15.10.2001).

Sauvé, Pierre/Steinfatt, Karsten (2001): *Financial services and the WTO: What next?* The World Bank, International Monetary Fund, and Brookings Institution 3rd Annual Financial Markets and Development Conference »Open Doors: Foreign Participation in Financial Systems in Developing Countries«, April 19-21, 2001, Crowne Plaza Manhattan Hotel, New York, NY USA.

Sell, Susan K. (2000): Big business and the new trade agreements: The future of the WTO?, in: Richard Stubbs/Geoffrey R.D. Underhill (Eds./2000): *Political economy and the changing global order*. Second edition, Oxford et al.: Oxford University Press, 174-183.

Tamirisa, Natalia et al. (2000): Trade policy in financial services. IMF Working Paper WP/00/31. URL: <http://www.imf.org> (12.09.2001).

Werner, Welf (1999): *Das WTO-Finanzdienstleistungsabkommen*, München/Wien: Oldenbourg.

JÜRGEN KNIRSCH

Einen Schritt vor, vier zurück

Handel und Umwelt in der neuen Handelsrunde der WTO

Auf Drängen der Europäischen Union steht das Verhältnis zwischen multilateralen Umweltabkommen und den Regeln der WTO auf der Tagesordnung der neuen Welthandelsrunde. Dies ist jedoch nur scheinbar ein Fortschritt. Denn das Verhandlungsmandat sorgt dafür, dass eine Klärung nur zur Unterordnung der Umweltabkommen unter den Freihandel führen kann. Andere Fragen wie die Geltung des Vorsorgeprinzips sind ausgeklammert, und die Industrieländer tun zudem nichts, um ihre Märkte für den Süden zu öffnen und so die berechtigte Furcht der Entwicklungsländer vor ökologisch begründetem Protektionismus zu zerstreuen.

Als am Abend des 14. November 2001 EU-Handelskommissar Pascal Lamy in der katarischen Hauptstadt Doha die Ergebnisse der gerade beendeten 4. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) kommentierte, zeigte er sich zufrieden. Die Doha-Erklärung spiegelt die Forderungen der Europäischen Union (EU) nach verstärkten Aktivitäten in der WTO zu den Themen nachhaltige Entwicklung und Umweltschutz wider, erklärte der Verhandlungsführer der EU. Auch der damalige WTO-Generaldirektor Mike Moore demonstrierte Zufriedenheit: Mit der von der Doha-Erklärung eingeläuteten neuen Handelsrunde sei die WTO nach dem Desaster von Seattle »wieder auf der Spur«.

Die Ende 2001 beschlossene neue Handelsrunde – die Verhandlungen sollen bis Anfang 2005 abgeschlossen werden – wird als *Doha Development Agenda* oder als *Doha Development Round* bezeichnet. Dass diese Bezeichnungen das Wort »Entwicklung« beinhalten, legt die Vermutung nahe, die Entwicklungsländer hätten in Doha ihre Interessen durchsetzen können. Denn die Uruguay-Runde, die Ende 1993 beendete letzte große Verhandlungsrunde, trug deutlich die Handschrift der Industrieländer. Deshalb forderten vor und in Doha viele Entwicklungsländer, zunächst die Auswirkungen der bestehenden Handels-

abkommen zu überprüfen und die Abkommen den Möglichkeiten und Interessen der Entwicklungsländer anzupassen. Erst danach sollten weitere Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen werden.

Diese Forderung konnten die Entwicklungsländer in Doha jedoch nicht durchsetzen. Die beschlossene Handelsrunde als »Entwicklungsrunde« zu deklarieren, ist deshalb für viele Kommentatoren aus Entwicklungsländern purer Zynismus¹. Denn wieder einmal haben die Industrieländer die Vorgaben für den weiteren Verlauf der Verhandlungen bestimmt. Die Gewinnerin von Doha ist eindeutig die EU. Wenngleich sie im Agrarbereich und hinsichtlich des Tempos weiterer Liberalisierungsmaßnahmen Abstriche in Kauf nehmen musste, so konnte sie doch ihre Ziele weitgehend durchsetzen.

Unter anderem erreichte die EU, dass der strittige Bereich »Handel und Umwelt« in die neue Verhandlungsrunde mit aufgenommen wird. Diese Forderung wurde gegen den Willen der meisten Entwicklungsländer durchgesetzt, die den Industrieländern vorwerfen, Umweltstandards nur zum Schutz der heimischen Wirtschaft aufzustellen.

Streit um das Verhältnis zwischen Handels- und Umweltrecht

Nicht nur die Tatsache, dass grundlegende Nord-Süd-Konflikte zu Handelsfragen fortbestehen², auch die konkreten Beschlüsse zu »Handel und Umwelt« geben keinen Anlass, zufrieden zu sein. Zwar sticht unter dem Abschnitt Handel und Umwelt ein gewichtiger Punkt hervor,

der vor allem von Umweltgruppen eingefordert wurde: Die WTO will einen wesentlichen Konflikt klären, nämlich das Verhältnis zwischen handelsrelevanten Umweltabkommen wie dem Washingtoner Artenschutzabkommen oder der Baseler Giftmüllkonvention einerseits und den WTO-Regeln andererseits. Diese drohen multilaterale Umweltabkommen zu untergraben. Das Übergewicht der Handelsregeln, die mit Hilfe des WTO-Streitschlichtungsverfahrens einklagbar sind³, gegenüber den Umweltregeln zu vermindern und diesen einen gleichen Stellenwert oder gar den Vorrang einzuräumen, ist eine der zentralen Forderungen der Umwelt-NRO in der Debatte um Handel und Umwelt. Das Verhältnis zwischen den beiden Rechtsbereichen ist bislang unklar. Einige

1 Als eine Stimme von vielen siehe Walden Bello, Learning from Doha, zu finden unter <<http://www.focusweb.org/publications/2001/learning-from-doha.html>>.

2 Zur Bewertung der Doha-Beschlüsse siehe Forum Umwelt und Entwicklung: Durch die Wüste zu neuen Ufern? Von Doha nach Cancún: Auf der Suche nach der Entwicklungsagenda der WTO. Bonn 2003 (Bestellmöglichkeiten unter <<http://www.forumue.de>>).

3 Die WTO verfügt über ein effektives und stark genutztes Streitfallverfahren zur Durchsetzung ihrer Regeln. In einem WTO-Streitfall unterlegene Länder können gezwungen werden, ihre Gesetze zu ändern, oder müssen Strafmaßnahmen (wie Aussetzen von Rechten, Erheben von Strafzöllen) hinnehmen. Siehe Christian Felber und Jürgen Knirsch: Streitbeilegung in der WTO. Unter Anklage: Umweltschutz, Gesundheitsvorsorge, Verbraucher-Innenschutz; in: Attac (Hg.): Die geheimen Spielregeln des Welthandels. Wien, Promedia 2003.

Jürgen Knirsch arbeitet bei Greenpeace im Bereich Internationaler Handel und WTO. Er befasst sich seit den 1980er Jahren mit Umwelt-, Entwicklungs- und Handelsthemen.

Regierungen nutzen diese Unsicherheit, indem sie mit der WTO bzw. mit einem WTO-Streitfall drohen, um Exporte in ein anderes Land zu ermöglichen, dessen Umweltmaßnahmen dies eigentlich verbieten. Herausragendes Beispiel sind die USA. Sie versuchen ihre Exportmärkte für genmanipuliertes Saatgut oder Pflanzen dadurch zu halten oder zu erweitern, dass sie Gesetze zur Beschränkung gentechnischer Produkte in den Importländern mit dem Argument »unzulässiges Handelshemmnis, nicht konform mit WTO-Regeln« zu Fall bringen wollen⁴.

Bisher gab es zwar keinen WTO-Streitfall zu einem multilateralen Umweltabkommen. Die bisherigen Umweltstreitfälle in der WTO bezogen sich auf nationale bzw. im Falle der EU auf europäische Umweltgesetze und -maßnahmen. Sobald neue handelsrelevante Umweltabkommen wie das Cartagena Protokoll über die biologische Sicherheit für den Handel mit gentechnisch veränderten Organismen (*Biosafety Protocol*) oder die Stockholmer Konvention über den Umgang mit Dauergiften (POPs, *Persistent Organic Pollutants*) in Kraft treten, dürfte das Ausbrechen eines Handelsstreites über ein solches Abkommen aber nur noch eine Frage der Zeit sein⁵. Auch die in der Konvention über biologische Vielfalt und dem WTO-Abkommen über die handelsrelevanten Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) enthaltenen unterschiedlichen Regelungen über die Rechte des geistigen Eigentums an genetischen Ressourcen werden von vielen als zentraler Konflikt zwischen Handels- und Umweltrecht gesehen (vgl. den Beitrag von Ulrich Brand in diesem Heft).

Die in der neuen Verhandlungsrunde angestrebte Klärung muss sich an enge Vorgaben halten. So soll lediglich eine Regelung gefunden werden, wie die WTO einen Handelsstreit zwischen Mitgliedern löst, die beide das entsprechende internationale Umweltabkommen unterzeichnet haben. Viel wichtiger wäre jedoch, auch eine Regel für den Streitfall zu finden, in dem ein WTO-Mitglied sich auf ein von ihm unterzeichnetes Umweltabkommen beruft, welches das andere WTO-Mitglied, das sich auf die WTO-Regeln für freien Handel bezieht, nicht unterschrieben hat. Doch genau dies ist ausgeschlossen: Die Klä-

Zwar soll das Verhältnis des Handelsrechts zu internationalen Umweltabkommen geklärt werden. Aber die WTO-Regeln dürfen dabei nicht angetastet werden; dass Umweltregeln hinter Handelsregeln zurücktreten, ist damit bereits klar.

rung soll nicht die WTO-Rechte eines WTO-Mitgliedes berühren, das nicht Vertragsstaat der entsprechenden Umweltabkommen ist. Diese Lücke haben insbesondere die USA geschaffen, die einige neuere Umweltabkommen nicht ratifiziert haben und der größte Nutznießer des WTO-Streitfallverfahrens sind. Sie haben mit Abstand die meisten Klagen gegen andere WTO-Mitglieder geführt (27 Prozent aller Fälle bis Ende 2002) und gleichzeitig die meisten Klagen anderer WTO-Mitglieder provoziert (24 Prozent aller Fälle bis Ende 2002).

Auch beinhaltet das mit der Doha Ministererklärung⁶ gegebene Mandat die Vorgabe, dass bei der Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden Rechtssystemen das Handelsrecht als unveränderbar gesetzt wird: Das Verhandlungsergebnis soll die bestehenden WTO-Regeln nicht antasten. Somit ist eine Verbesserung des Verhältnisses zugunsten der Umweltabkommen ausgeschlossen. Das Ergebnis kann deshalb nur schlechter als der Status quo ausfallen, der zumindest offen lässt, ob das Handelsrecht über dem Umweltrecht steht.

Weitere offene Fragen zu Handel und Umwelt in der Doha-Runde

Daneben will die WTO verhandeln, wie die Sekretariate der Umweltabkommen und die entsprechenden WTO-Komitees regelmäßig Informationen austauschen. Sie soll auch festlegen, unter welchen Bedingungen Sekretariate Beobachterstatus in den WTO-Gremien erhalten. Zudem will die WTO klären, wie Zölle beseitigt und andere Handelshemmnisse für Umwelt-Güter und Umwelt-Dienstleistungen verringert werden.

Das mit den genannten Verhandlungspunkten beauftragte Komitee für Handel

und Umwelt der WTO⁷, in dem alle WTO-Mitglieder sitzen, bekam zusätzlich drei weitere Aufträge. Es soll erstens die Auswirkungen von Umweltmaßnahmen auf den Marktzugang für Waren aus Entwicklungsländern klären, zweitens die Umweltaspekte des Abkommens über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPS) behandeln und drittens der Frage der Kennzeichnung von ökologischen Produkten nachgehen. Zu diesen drei Punkten soll das Umweltkomitee der nächsten WTO-Konferenz in Cancún

⁴ Die USA haben im Mai 2003 den Gentechnik-Streitfall mit der EU begonnen, mit dem sie jahrelang gedroht hatten (vgl. den Beitrag von Krajewski in diesem Heft). Zusammen mit Kanada und Argentinien versuchen sie, den Zulassungstau in der EU für gentechnisch veränderte Agrarprodukte vor der WTO zu Fall zu bringen. Auch Ländern wie Kroatien, Sri Lanka, Thailand und Bolivien wurde in den letzten Jahren mit einem WTO-Streitfall gedroht, als diese eine gentechnisch-kritische Gesetzgebung starteten.

⁵ Das Biosafety-Protokoll wird am 11. September 2003, genau während der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún, in Kraft treten. Die Stockholm Convention on *Persistent Organic Pollutants* (POPs) ist bis Juni 2003 von 31 Ländern ratifiziert worden und tritt in Kraft, wenn mindestens 50 Länder das Ratifizierungsdokument hinterlegt haben (Näheres unter <http://www.pops.int>).

⁶ Die Doha-Erklärung, das Abschlussdokument der Vierten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) vom November 2001, steht englisch auf der WTO-Homepage unter http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm; eine inoffizielle Übersetzung der Zeitschrift »Internationale Politik« findet sich unter http://dgap.org/IP/ip0206/wto-min141101_p.html.

⁷ Das WTO-Komitee für Handel und Umwelt (*Committee on Trade and Environment*, CTE) ist das Gremium für Umweltfragen in der WTO und jetzt auch für die Verhandlungen zu Handel und Umwelt zuständig; diese werden als Sondersitzungen des CTE geführt. Davon unabhängig trifft sich das CTE viermal im Jahr zu jeweils zweitägigen Sitzungen in Genf.

Umweltregeln sind für die Europäische Union eine Karte im Verhandlungspoker. Die Entwicklungsländer haben das durchschaut und befürchten Umwelt-Protektionismus.

(10.-14. September 2003) berichten und Vorschläge unterbreiten, ob zu diesen Themen Verhandlungen nötig sind. Kurz vor Cancún zeichnet sich ab, dass der Bericht des Komitees keine Aufforderung enthalten wird, einen dieser drei Punkte in die Verhandlung einzubeziehen.

Nicht nur für die Verhandlungen zum Verhältnis zwischen Handels- und Umweltregeln, sondern für alle Detailpunkte der Handels- und Umwelt-Agenda gilt die Vorgabe, dass weder die Rechte noch die Verpflichtungen der WTO-Mitglieder aus den bestehenden WTO-Regeln ergänzt oder geschmälert noch die Balance zwischen diesen Rechten und Pflichten verändert werden sollen. Die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Verhandlungen sind damit sehr begrenzt, worin sich auch die geringe Priorität von Umweltschutzziele in der WTO-Politik zeigt.

Vier Schritte zurück

Die Beschlüsse von Doha haben somit entgegen der Darstellung der EU den Umweltschutzanliegen keine neue Bedeutung gegeben. Denn entscheidende Konfliktfelder wurden nicht geklärt:

- **Erstens:** Die Vorgaben der Doha-Erklärung für die Klärung des Verhältnisses zwischen Handels- und Umweltregeln bedeuten letztlich, die Umweltregeln haben sich den Handelsregeln unterzuordnen. Damit ist eingetreten, was NRO unbedingt verhindern wollen: Ausschließlich die WTO-Regeln, nicht aber Menschenrechte, Sozialstandards oder internationale Umweltabkommen, werden zur Richtschnur für den Ausbau des Welthandels.

- **Zweitens:** Weitere wichtige Forderungen der Umweltgruppen wurden nicht in die Doha-Erklärung übernommen. So werden auch weiterhin Kernprinzipien des Umweltschutzes wie das Vorsorgeprinzip im Handelsrecht nicht berücksichtigt. Die Erklärung schweigt auch zu der Frage, ob und wie umweltfreundliche Produkte im Handel bevorzugt werden dürfen.
- **Drittens:** Auch die Verhandlungsbereiche Landwirtschaft, Dienstleistungen und Marktzugang für nichtagrarische Güter sind für die Umwelt und für eine nachhaltige Entwicklung bedeutsam. Diese Bedeutung wurde jedoch in der Doha-Erklärung weder herausgestellt noch durch Zielvorgaben konkretisiert. Letzteres wäre jedoch unerlässlich, wenn die hehren Worte der Präambel der Doha-Erklärung, die eine Verpflichtung auf die nachhaltige Entwicklung und den Umweltschutz enthält, auch tatsächlich im Welthandel umgesetzt werden sollten.
- **Viertens:** In Doha wurden keine Fortschritte beim Nord-Süd-Konflikt über die Behandlung der Umweltfrage erzielt. Für die EU ist die Umweltfrage nur im Rahmen einer großen Handelsrunde zu lösen. Mit dieser Handelsrunde will die EU aber primär den Schutz ihrer gegenwärtigen Agrarpolitik im Rahmen der Agrarverhandlungen, die Ausweitung der Liberalisierung im Dienstleistungsbereich und eine freihändlerische Regelung des Investitionsthemas erreichen. Umweltthemen sind dabei nur eine Karte im Verhandlungspoker der EU, die je nach Bedarf und nach Druck der öffentlichen

Meinung gezogen oder abgelegt wird. Die Entwicklungsländer haben diese Taktik erkannt und wehren sich gegen das Umweltthema, weil die Industrieländer bisher keine eindeutige Antwort auf den an sie gerichteten Protektionismusvorwurf gegeben haben.

Das Schwarz-Weiß-Bild, wonach die Industrienationen für Umweltschutz im Handelsrecht kämpfen, während die Entwicklungsländer ihn aus ökonomischen Interessen ablehnen, entspricht nicht den Tatsachen. Das hat sich in den vergangenen Jahren immer wieder gezeigt: Mit der Verabschiedung des Protokolls über die biologische Sicherheit im Januar 2000 und der Konvention zu den Dauergiften (POPs) im Mai 2001 gibt es neue wichtige Umweltabkommen für den Handel mit gentechnisch veränderten Organismen beziehungsweise gefährlichen Chemikalien. Die Mehrheit der Entwicklungsländer hat sich – anders etwa als die USA, Kanada und Australien – für diese Abkommen eingesetzt. Pauschalurteile wie »die Entwicklungsländer sind gegen den Umweltschutz« haben somit keine Berechtigung.

Um den Vorwurf des Protektionismus zu entkräften, müssen die Industrienationen ernsthaft ihre Märkte für die Produkte der Entwicklungsländer öffnen, ihre Exportsubventionen einstellen und die Entwicklungsländer bei der Umstellung auf eine umweltgerechtere Produktionsweise finanziell und mit Wissenstransfer unterstützen. Ferner müssen sie die berechtigten Anliegen der Entwicklungsländer gerade im Umweltbereich erfüllen. Zum Beispiel haben die afrikanischen Länder in die Verhandlungen über das TRIPS-Abkommen Forderungen eingebracht wie die nach einem Verbot für Patente auf Leben. Bewegen müssen sich die Industrieländer auch beim Problem der Güter, die sie zu Hause verbieten und gleichwohl in Entwicklungsländer exportieren. Erst wenn diese Vorbedingungen erfüllt sind, können Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung Ziele werden, die alle WTO-Mitglieder anstreben.

ULRICH BRAND

Biologische Vielfalt, geistiges Eigentum und TRIPS

Die Inwertsetzung der Natur benötigt einen rechtlichen Rahmen

Die biologische Vielfalt und das Wissen darum sind eine wirtschaftliche Ressource von wachsender Bedeutung. Welche Gruppen, Länder oder Konzerne welche Rechte daran beanspruchen können, ist in mehreren internationalen Verträgen geregelt. Die Widersprüche zwischen ihnen bieten Ansatzpunkte für eine gewisse demokratische Einflussnahme.

Unter biologischer Vielfalt verstehen die meisten Menschen immer noch den Schutz seltener und bedrohter Tier- und Pflanzenarten. Das erstaunt, vor allem angesichts der Tatsache, dass bundesdeutsche Pharma- und Agrarunternehmen eine ganz wesentliche Rolle bei der Suche nach dem »grünen Gold der Gene« einnehmen. Dafür spielt das Abkommen über handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) der WTO eine entscheidende Rolle. Es berührt Fragen der Ernährungssicherung, der Gesundheitsversorgung, des Schutzes von Nutzungsrechten indigener Gruppen sowie Umweltschutzfragen. Zudem ist heftig umstritten, welche Bedeutung andere internationale Abkommen wie die Konvention über biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity*, CBD), die Fragen der Erhaltung und Nutzung der Artenvielfalt reguliert, gegenüber dem TRIPS-Abkommen einnehmen können.

Die Biodiversitätsproblematik ist politisch hochbrisant: Es geht um die Frage, welchen wirtschaftlichen Wert die biologische und genetische Vielfalt auf der Erde hat. Interessiert daran sind insbesondere Pharma-, Agrarunternehmen und Forschungsinstitute – häufig mit dem Ziel, bestimmte genetische und biologische Ressourcen später zu patentieren, d.h. die Verwertungsrechte zu monopolisieren. Dadurch werden sie in der Regel traditionellen Nutzerinnen und Nutzern entzogen, sie werden gleichsam enteignet. Die nördlichen Regierungen

spielen hier meist eine »ihre« Firmen und Forschungsinstitute unterstützende Rolle.

Genetischen Ressourcen werden durch die Entwicklung neuer Technologien und die Herausbildung neuer Produktions- und Konsummuster zum »Erdöl des Informationszeitalters«, so das *World Resources Institute*. Das genaue Ausmaß des kommerziellen Wertes der Biodiversität ist noch strittig. Aber der Einsatz neuer bio- und gentechnologischer Verfahren ist der entscheidende Hintergrund des neuen Interesses an der biologischen Vielfalt (vgl. Brand/Görg 2001 und Brand/Görg 2003).

Biodiversität und internationale Politik

Bei den gegenwärtigen Transformationsprozessen – die höchst unscharf mit dem Begriff der Globalisierung gefasst werden – handelt es sich sowohl um einen ökonomischen als auch einen politischen und kulturellen Prozess. Denn: Internationale ökonomische Transaktionen bedürfen der politisch-institutionellen Einbettung.

Paradigmatisch steht hierfür, dass die Aneignung der biologischen Vielfalt ohne internationale Regelungen nicht möglich ist. Sie setzt Regeln voraus zum einen hinsichtlich des Zugangs zu biologischer Vielfalt und zum anderen in Bezug auf die Absicherung der geistigen Eigentumsrechte im Falle der erfolgreichen Entwicklung und Vermarktung von aus den genetischen Ressourcen entwickelten Waren (Medikamente, Saatgut etc.).

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Internationale Biodiversitätspolitik ist mehr als die ökonomische Taxierung von genetischen Ressourcen. Umweltschutzaspekte spielen genauso eine Rolle wie die Rechte indigener Völ-

ker. Nicht umsonst formuliert die CBD als zentrale Ziele den Schutz der Biodiversität, ihre nachhaltige Nutzung sowie den gerechten Vorteilsausgleich (siehe Box). Doch es kommt nicht von ungefähr, dass das dritte Ziel – der gerechte Ausgleich beispielsweise zugunsten von indigenen Völkern, die über Jahrhunderte eine Pflanzensorte entwickelt haben, die nun von einem Saatgutunternehmen weiterentwickelt und patentiert wird – eine deutlich untergeordnete Rolle spielt. Und auch Schutzaspekte werden immer stärker mit den Bedürfnissen einer effektiven Aneignung der genetischen Ressourcen in Einklang gebracht¹. Die Entwicklungen auf diesem Terrain werden v.a. angetrieben von den dominanten Interessen nördlicher Unternehmen und Forschungsinstitute, sich genetische Ressourcen anzueignen und sie im Agrar- und Pharmabereich zu verwerten.

Auch auf den Internationalen Vertrag zu pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (kurz Saatgut-Vertrag, siehe Box) haben diese Interessen sich ausgewirkt. Dort werden Regeln für den internationalen Austausch von pflanzengenetischen Ressourcen, die für die Welternährung zentral sind, festgelegt. Umstritten war in den Verhandlungen, welche Pflanzen, die für die Ernährungssicherung von besonderer Bedeutung sind, von der Patentierbarkeit ausgenommen werden (vgl. Görg in Brand/Görg 2003).

Auch die Frage des geistigen Eigentums wird im TRIPS-Abkommen regu-

Ulrich Brand ist Politologin und wissenschaftlicher Assistent an der Universität Kassel. Er ist u.a. aktiv im BUKO-Arbeitsschwerpunkt Weltwirtschaft, bei www.links-netz.de und im wissenschaftlichen Beirat von Attac.

¹ Mit dieser Frage befasste sich ein gerade beendetes Forschungsprojekt an der Universität Frankfurt von Karin Blank, Ulrich Brand, Christoph Görg, Joachim Hirsch und Markus Wissen, gefördert von der VW-Stiftung (www.rz.uni-frankfurt.de/FB/fb03/biodiv-pol).

■ Box 1

Internationale Verträge zu biologischen Ressourcen

Für den Umgang mit biologischen Ressourcen sind mehrere internationale Abkommen von Bedeutung, deren Ansätze und Bestimmungen sich zum Teil unterscheiden. Drei der wichtigsten sind die Biodiversitäts-Konvention (CBD) von 1992, das Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) von 1995 sowie der Internationale Vertrag zu pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (Saatgut-Vertrag) von 2001.

Die CBD wurde kurz vor dem UN-Gipfel über Umwelt und Entwicklung verabschiedet und auf diesem Gipfel von über 150 Staaten unterzeichnet. Sie trat 1993 in Kraft und verfolgt drei miteinander verbundene Ziele: den Schutz der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung der biologische Ressourcen sowie die gerechte Aufteilung der Gewinne daraus. Die biologische Vielfalt wird nicht mehr wie zuvor als gemeinsames Erbe der Menschheit betrachtet, sondern ein Verfügungsrecht der Nationalstaaten über biologische Ressourcen auf ihrem Territorium geschaffen. Die Konvention verpflichtet aber die Mitgliedsstaaten, die Rechte von indigenen Völkern und traditionellen Gemeinschaften in Bezug auf ihre biologischen Ressourcen und Wissenssysteme zu schützen, und verlangt die gerechte Teilung der Gewinne aus deren Nutzung.

Das TRIPS-Abkommen entstammt nicht wie die CBD der Debatte über globalen Umweltschutz, sondern Verhandlungen über den freien Handel: Es wurde 1995 in der Uruguay-Runde des internationalen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) beschlossen. Das Abkommen dient dem Schutz der geistigen Eigentumsrechte – darunter Urheberrechte, Handelsmarken, Geschäftsgeheimnisse und Patente – und setzt dafür Mindeststandards, die alle WTO-Mitglieder nach einer Übergangsfrist (für die ärmsten Länder 11 Jahre) gewährleisten müssen. Zum Beispiel müssen Patente mindestens 20 Jahre gelten. Der umstrittene Artikel 27 des Abkommens bestimmt, dass jede verwertbare Erfindung von Produkten oder Prozessen patentierbar sein muss; das unterstellt im Prinzip Lebewesen dem Patentrecht. Staaten dürfen medizinische Behandlungsmethoden und Pflanzen oder Tiere, nicht aber Mikroorganismen, von der Patentierbarkeit ausnehmen. Für Pflanzensorten müssen sie einen Patentschutz oder einen wirksamen anderen (*sui generis*) Schutz des geistigen Eigentums schaffen. Die Ministerkonferenz in Doha hat festgehalten, dass auch lebenswichtige Medikamente vom Patentschutz ausgenommen werden können (vgl. den Beitrag von Fischer).

Der Saatgut-Vertrag von 2001, der an eine Vereinbarung von 1983 anknüpft, wurde im Rahmen der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO) geschlossen und zielt auf den Schutz der weltweit wichtigsten Kultursorten und das Recht der Bauern, diese anzubauen und weiter zu züchten. Er unterstellt 35 für die Welternährung wichtige Nahrungspflanzen (darunter Reis und Weizen, die meisten Mais- und Bohnensorten sowie Kartoffeln) und 29 Futterpflanzen einem zu schaffenden »multilateralen System« und nimmt sie vom Patentschutz aus. Sie sollen frei ausgetauscht und angebaut werden dürfen. Strittig ist allerdings, ob Teile dieser Pflanzen, etwa Genabschnitte, patentiert werden dürfen. Der Vertrag ist noch nicht in Kraft, weil Mitte 2003 erst 13 von 40 nötigen Ratifizierungen vorliegen.

Wie einzelne Bestimmungen der Verträge zu deuten sind, ist umstritten. Deutlich ist aber, dass sie sich zum Teil widersprechen. Nach dem TRIPS-Abkommen werden biologische Ressourcen bzw. das Wissen darum als privates geistiges Eigentum behandelt. Das Abkommen verlangt anders als die CBD weder, dass der Patentinhaber vor Sammlung von biologischen Ressourcen in einem Gebiet die Zustimmung des zuständigen Staates einholt, noch dass der Nutzen mit den ursprünglichen Besitzern geteilt wird. Die Bestimmungen des TRIPS-Abkommens gefährden bei den biologischen Ressourcen Belange der armen Länder: Sie unterstellen Medikamente im Prinzip dem Patentrecht, und der Schutz für Pflanzensorten stellt das Recht der Bauern in Frage, eigenes Saatgut ohne Lizenz zu züchten oder einen Teil der Ernte wieder auszusäen. Dies läuft dem Ansatz des Saatgut-Vertrages zuwider. Welcher Vertrag im Konfliktfall Vorrang hat, ist unklar. Das TRIPS-Abkommen ermöglicht in der Praxis als Teil des WTO-Vertrags die schärfsten Sanktionen gegen Verstöße.

Bernd Ludermann

liert. Achim Seiler (1999: 312) schätzt, dass der Anteil der über geistige Eigentumsrechte geschützten Produkte von früher 10 bis 20 Prozent auf über 80 Prozent steigen wird, da der Großteil der Länder des Südens Patentrechte bisher noch nicht festgelegt hat und sich mit dem TRIPS nun dazu verpflichtet, dies zu tun. Diese Rechte erhalten damit auch eine zentrale Bedeutung in Unternehmensstrategien. Mit den längeren Schutzzeiten auf bestimmte Arten geistigen Eigentums werden zugleich die Möglichkeiten für südliche Länder verschlechtert, bestimmte Technologien zu übernehmen.

Laut Art. 27.1 des TRIPS-Abkommens müssen für »any inventions, whether products or processes, in all fields of technology, provided that they are new, involve an inventive step and are capable of industrial application«, Patentierungen möglich sein. Ausnahmen gelten dann, wenn die öffentliche Ordnung oder Moral gefährdet ist, »including to protect human, animal or plant life or health or to avoid serious prejudice to the environment«. Dass die Interpretation dessen, was unter öffentlicher Ordnung und Moral zu verstehen ist, Gegenstand harter und ungleicher Auseinandersetzungen sein wird, versteht sich fast von selbst.

Heftig umstritten ist aber auch, welche Produkte und Verfahren patentierbar sein sollen. Laut TRIPS-Abkommen müssen nur »Erfindungen« patentierbar sein, nicht jedoch Entdeckungen. Dabei bleibt aber unklar, was genau eine Erfindung auszeichnet und von Entdeckungen unterscheidet. So erregte die Patentierung des indischen Neem-Baums durch die US-amerikanische Firma W.R. großes Aufsehen, da die Firma keine Innovation vornahm, sondern den Baum und das jahrhundertalte Wissen um die Wirkungen seiner Teile für sich patentieren ließ. Alternativ zum Patentrecht können die Staaten nach dem Abkommen ein eigenständiges Rechtssystem (*sui generis*) einführen, das existierende Rechtssysteme bestehen lässt, wenn sie im Sinne des TRIPS-Abkommens effektiv sind, das heißt geistiges Eigentum ausreichend schützen.

Eine zentrale Frage ist, welche Spielräume das TRIPS-Abkommen auf nationaler Ebene tatsächlich lässt und wie diese am besten ausgenutzt werden können (Correa 2000). Sowohl das

Heftig umstritten ist, was mit Rücksicht auf öffentliche Ordnung und Moral von der Patentierbarkeit ausgenommen werden kann und wann Produkte und Verfahren als Erfindung gelten müssen statt als Entdeckung.

Third World Network wie auch die Organisation Afrikanischer Staaten (OAS, jetzt Afrikanische Union) haben inzwischen Vorschläge für alternative *sui generis*-Systeme vorgelegt, wobei aber noch unklar ist, inwieweit diese auch akzeptiert werden. Auch wenn dies ein wichtiger pragmatischer Gesichtspunkt ist, geht das Problem doch erheblich darüber hinaus. Denn die noch ungeklärte Hauptfrage ist, ob und inwieweit solche *sui generis*-Systeme mit dem übergreifenden Verständnis des westlichen Begriffs von geistigem Eigentum kompatibel sind oder sein müssen und inwieweit sie daher international akzeptiert werden.

Aufgrund der großen Unstimmigkeiten zwischen nördlichen und südlichen Ländern wurde in den Schlussverhandlungen der Uruguay-Runde vereinbart, das gesamte Abkommen im Jahr 2000 zu überprüfen. Bislang ist das jedoch nicht geschehen; die Verhandlungen sind bis heute festgefahren (vgl. Wissen in Brand/Görg 2003), weil die USA lediglich über die Umsetzung des Abkommens diskutieren wollen, eine wachsende Anzahl von Entwicklungsländern jedoch das gesamte Abkommen.

Die Biodiversität zum Thema demokratischer Debatten machen

Wie das jüngste Urteil über den indischen Neem-Baum zeigt, bei der die Patentansprüche des US-amerikanischen Konzerns vom Europäischen Patentamt zurückgewiesen wurden, ist noch keineswegs endgültig geklärt, wie diese Regelungen in Zukunft ausgelegt werden. Erst seit zwei oder drei Jahren wächst die Kritik an den dominanten Aneignungsformen der biologischen Vielfalt. Insbesondere mit dem Begriff der Biopiraterie ist es gelungen, die illegale und illegitime Aneignung von genetischen Ressourcen und traditionellem Wissen zum politischen Thema zu machen (vgl. Ribeiro 2002; www.biopiraterie.de).

Dabei stellen die »schwächeren« internationalen Vertragswerke wie die CBD oder der Saatgut-Vertrag der FAO durchaus völkerrechtlich verbindliche Regeln auf, um die Interessen schwächerer Akteure gegenüber transnationalen Unternehmen, nördlichen Forschungsinstituten und Regierungen zu stärken. Ein wichtiges Prinzip sind hier die Rechte der Bauern und Bäuerinnen, die mit dem Abschluss des Saatgut-Vertrags völkerrechtlich verbindlich wurden, sowie der Artikel 8(j) der CBD, der die Rechte indigener Völker hinsichtlich ihres Wissens und ihrer Ressourcen festschreibt.

Chancen für eine demokratische Gestaltung ergeben sich auf internationaler Ebene vor allem dort, wo die Widersprüche zwischen Vertragswerken offenkundig geworden sind und ausgenutzt werden können. Deshalb steht der Widerstand gegen die Patentierung genetischer Ressourcen zu Recht im Zentrum vieler Kampagnen. Denn ein Sachverhalt ist unglaublich wichtig: Das TRIPS-Abkommen ist in vielen Ländern noch nicht umgesetzt. Lokale und nationale Auseinandersetzungen bleiben deshalb ebenso unverzichtbar wie die Politisierung der Probleme. Schließlich wird dadurch deutlich, welche Interessen hinter welchen Vorschlägen stehen.

Mitunter wird kritisiert, die CBD sei »überladen«. Allerdings haben hier schwächere Akteure der internationalen Politik – südliche Regierungen, NGOs, indigene Völker und lokale Bauern und Bäuerinnen – wenigstens die Chance, Rechte zugesprochen zu bekommen. Hinsichtlich der geistigen Eigentumsrechte ist jedoch zweifellos das TRIPS-Abkommen das bestimmende. Dennoch kann über politische Debatten und Druck durchaus erreicht werden, dass internationale Machtverhältnisse zumindest partiell aufgebrochen werden und mehr Transparenz in die politischen Prozesse kommt.

Bei der internationalen Absicherung der geistigen Eigentumsrechte über das TRIPS-Abkommen handelt es sich um ein Kernelement des gegenwärtigen Kapitalismus. Dass dies immer mehr verstanden wird und die sich daraus ergebenden extremen Ungleichheiten deutlich und politisch hinterfragt werden – gerade mit Blick auf das TRIPS-Abkommen und unter dem Begriff der Biopiraterie –, ist ein wichtiges Element in der konzeptionellen und praktischen Kritik an der neoliberalen Globalisierung.

Deutlich wird in den letzten Jahren aber auch, dass Politisierungen und Widerstand gegen die unrechtmäßige Aneignung genetischer Ressourcen und des Wissens ihrer Verwendung auf lokaler und nationaler Ebene wichtig und oft auch erfolgreicher sind. Diese Auseinandersetzungen sind jedoch darauf angewiesen, dass der internationale politische Rahmen, der die Privatisierung der Natur vorantreibt, geschwächt wird.

Literatur

- Brand, Ulrich/Görg, Christoph** (2001): Postfordistische Naturverhältnisse. Staat und NGOs in der internationalen Biodiversitätspolitik. In: Brand, Ulrich/Demirovic, Alex/Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (Hg.): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates. Münster, S. 65-93.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph** (2003): Postfordistische Naturverhältnisse. Konflikte um genetische Ressourcen und die Internationalisierung des Staates. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Correa, Carlos** (2000): Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries. The TRIPS Agreement and Policy Options, London/New York and Penang.
- Ribeiro, Silvia** (2002): Biopiraterie und geistiges Eigentum. Zur Privatisierung von gemeinschaftlichen Bereichen. In: Görg, Christoph/Brand, Ulrich (2002): Mythen globalen Umweltmanagements. Rio plus 10 und die Sackgassen »nachhaltiger Entwicklung«. Münster, 118-136.
- Seiler, Achim** (1999): Das TRIPS-Abkommen und die für 1999 vorgesehene Überprüfung von Art. 27.3.(b). In: Nord-Süd-aktuell, Nr. 2, S. 312-314.

CHRISTIANE FISCHER

Die Armen bleiben außen vor

Die Zugeständnisse der Industrieländer beim Zugang zu lebenswichtigen Medikamenten nutzen den ärmsten Ländern wenig

Weil die Entwicklungsländer wenig Interesse an einer neuerlichen Verhandlungsrunde über Welthandelsfragen hatten, übten die Industriestaaten auf der Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 2001 in Doha enormen politischen Druck aus. Zugleich köderten sie die ärmeren Länder mit kleineren Zugeständnissen. Das wichtigste davon war leichter Zugang zu preiswerten Medikamenten. Für viele der ärmsten Länder hat sich aber inzwischen gezeigt, dass dieses Zugeständnis von kurzer Dauer und geringem Wert ist.

Nach der Konferenz in Doha dachte man, die Länder des Südens könnten einen wichtigen Erfolg verbuchen – so negativ die Konferenz insgesamt für sie auch zu bewerten ist. Der Erfolg war: In Artikel 31b des WTO-Abkommens über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) wurde die Vergabe von Zwangslizenzen für die Produktion von sogenannten Generika erstmals grundsätzlich erlaubt. Generika sind Medikamente, die den Markenprodukten der Firmen nachgeahmt werden, die das Original entwickelt haben. Generika sind unter anderem deshalb billiger, weil für die Nachahmenden keine Kosten für Forschung, Entwicklung und klinische Tests anfallen. Solange ein Medikament Patentschutz genießt, darf es aber nur unter Lizenz des Patenthalters hergestellt werden; das TRIPS-Abkommen sorgt dafür, dass dies auch international gilt. Nach der Änderung seines Artikels 31b dürfen Staaten nun in bestimmten Fällen von lebenswichtigen Medikamenten ohne Zustimmung des Patenthalters eine Zwangslizenz vergeben und die Bedingungen dafür bestimmen.

Das bedeutet den legalen Medikamenten-Zugang für Entwicklungsländer z.B. im Falle eines Gesundheitsnotstandes, aber auch bei anderen Umständen. Bislang konnten sich nämlich rund 90% der Bevölkerung von Entwicklungsländern keine AIDS-Medikamente leisten, weil die Pharmaunternehmen der Industrie-

staaten dafür Fantasiepreise verlangten und von den Reichen auch bekamen. Allerdings drängen die Industrieländer darauf, dass die armen Länder von ihrem Recht auf Zwangslizenzen keinen Gebrauch machen. So hat es bisher noch kein Entwicklungsland geschafft, tatsächlich eine Zwangslizenz anzuwenden, während die USA dies bereits über einhundert Mal getan haben.

In Doha wurden die in TRIPS vorgesehenen Schutzklauseln in der Erklärung zum Schutz der öffentlichen Gesundheit noch einmal bestätigt. Selbst das musste gegen den heftigen Widerstand der Pharmaindustrie, der Schweiz, Japans, der USA, Australiens und Neuseelands durchgesetzt werden. Für ihre Pharmaunternehmen bedeutete der Grundsatz „Gesundheit vor kommerziellen Interessen“ einen potenziellen Einnahmeverlust. Denn nun hatten Regierungen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit das

Recht, den Patentschutz außer Kraft zu setzen und unentbehrliche Arzneimittel billig nachzuproduzieren. Indien, das noch keinen umfassenden Patentschutz anerkennt, hat es vorgemacht, die Kosten für die Standardtherapie bei HIV konnten auf 200 US-Dollar pro Jahr gesenkt werden. Durch Zwangslizenzen könnten jetzt auch arme Länder profitieren, die bereits das TRIPS-Abkommen ratifiziert haben, also einen umfassenden Patentschutz anerkennen. Doch auch nach Doha hat noch kein armes Land eine solche Zwangslizenz durchsetzen können.

Die Armen sind kein Markt, dies ist die im wahrsten Sinne des Wortes todbringende Logik der Herstellerfirmen. Aber z.B. die indische Mittelklasse ist ein sehr interessanter Markt und das sind 20% der indischen Bevölkerung oder anders ausgedrückt 200 Millionen Menschen und potenzielle Kranke. Den Einnahmeverlust dort wird die Industrie nicht frei-

■ **Grafik 1**
Anzahl der Menschen unter anti-retroviraler Therapie (ARV) und geschätzter Bedarf

| Region | Anzahl der Menschen unter ARV-Therapie | Geschätzter Bedarf | Tatsächliche Medikamenteneinnahme in % des geschätzten Bedarfs |
|---------------------------|--|--------------------|--|
| Afrika südlich der Sahara | 50.000 | 4.100.000 | 1% |
| Asien | 43.000 | 1.000.000 | 4% |
| Nordafrika & Naher Osten | 3.000 | 7.000 | 29% |
| Osteuropa & Zentralasien | 7.000 | 80.000 | 9% |
| Lateinamerika & Karibik | 196.000 | 370.000 | 53% |
| Total | 300.000 | 5.500.000 | 5% |

Christiane Fischer ist Mitarbeiterin der BUKO-Pharmakampagne in Bielefeld.

Quelle: Sonja Weinrich/Christoph Benn: Aids – eine Krankheit verändert die Welt, Frankfurt am Main, 2003

willig in Kauf nehmen, um den Armen zu helfen.

Auch Parallelimporte sind im TRIPS-Abkommen und in der Doha-Erklärung grundsätzlich gestattet. Das heißt ein Land darf ein Original-Medikament aus einem anderen WTO-Mitgliedsland importieren, wenn es dort billiger angeboten wird. Da die Pharmaindustrie ihre Produkte in verschiedenen Ländern zu teils sehr unterschiedlichen Preisen anbot, konnten Parallelimporte im Einzelfall zu Preissenkungen um bis zu 90% führen.

Zudem sollen Länder vor den WTO-Schlichtungsgremien nicht mehr verklagt werden, wenn sie Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit ergreifen. Damit wird es Industrienationen erschwert, zum Beispiel mit Strafzöllen Druck auf Länder auszuüben, damit sie die Ausnahmeregelungen nicht anwenden. Allerdings ist diese Regelung eine Soll-Regelung und hatte keinen Gesetzesstatus.

Außerdem wurde die Frist für die ärmsten Länder, das TRIPS-Abkommen in nationales Recht umzusetzen, bis 2016 verlängert. Denn es ist wie alle WTO-Abkommen noch kein nationales Recht, sondern muss von den Regierungen erst in solches umgesetzt werden, zum Beispiel durch Anpassung des nationalen Patentrechtes. 2016 müssen auch die ärmsten Länder die Bedingungen des TRIPS-Abkommens – und somit den weiter geltenden Patentschutz auf Arzneimittel – akzeptieren. Allerdings haben die USA bereits jetzt 28 Länder mit bilaterale Verträgen verpflichtet, von dieser Fristverlängerung keinen Gebrauch zu machen.

Und es blieben auch im Jahr 2001 viele Fragen unbeantwortet. Vor allem war stets umstritten, ob Länder auch Generika importieren dürfen, die unter Zwangslizenzen produziert werden. Dies war und ist jedoch für viele Länder entscheidend, um überhaupt von den Fortschritten, die in Doha erzielt wurden, profitieren zu können. Denn die ärmsten Länder besitzen meist keine eigene Pharmaindustrie. Um ihre bitterarme Bevölkerung mit unentbehrlichen Arzneimitteln versorgen zu können, sind sie auf Importe angewiesen. Die Freude über den vermeintlichen Zwischenerfolg hielt nicht lange an. Denn bis Ende 2002 hatte der TRIPS-Rat (das Gremium, das zwischen den Ministerrunden die relevanten Entscheidungen zum

TRIPS-Vertrag trifft) die Aufgabe, die Frage der Importe von Zwangslizenzen abschließend im Sinne der Entwicklungsländer zu klären. Doch die USA blockierten dies durch ihr Veto. Jedes Land hat theoretisch die Möglichkeit, ein Veto einzulegen, allerdings werden arme Länder meist unter enormen Druck gesetzt, dies nicht auszuüben. Seit Seattle haben sich nun arme Länder zu Gruppen zusammengeschlossen, um diesem Druck besser standhalten zu können, so dass die afrikanische Gruppe den US-Vorschlag ebenso mit einem Veto belegte.

Zwei Jahre später: Das große Scheitern

Nun sind die Verhandlungen festgefahren: Die USA wollen Zwangslizenzen für die ärmsten Länder ohne eigene Pharmaindustrie nur gegen Aids, Malaria und Tuberkulose und einige wenige andere Infektionskrankheiten gewähren und alle anderen Medikamente von der Schutzklausel ausnehmen. Somit wollen sie z.B. Arzneimittel gegen Diabetes, Asthma, Leukämie und Krebs zu Weltmarktpreisen verkaufen können. Es ist ein verbreiteter Irrtum zu glauben, dass diese Erkrankungen für die Entwicklungsländer irrelevant seien. Die meisten der weltweit an diesen Krankheiten Leidenden kommen aus armen Ländern und sterben daran, da sie sich solch teure Medikamente nicht leisten können.

Für die Blockade im TRIPS-Rat spielt auch die EU eine zweiseitige Rolle, obwohl sie von sich selbst sagt, sie würde einen Kompromiss vorlegen. Auch die EU-Staaten legen eine wenn auch halb-offene Liste von Krankheiten vor, bei denen Zwangslizenzen möglich sein sollen. Sie wollen allerdings bei der Zulassung von Zwangslizenzen für zusätzliche, nicht auf der Liste stehende Krankheiten der Weltgesundheitsorgani-

sation (WHO) in Zweifelsfällen eine Vermittlungsrolle zubilligen. Doch auch dies schränkt die Souveränität der ärmsten Länder ein. Der zuständige EU-Kommissar Pascal Lamy akzeptiert den von der afrikanischen Gruppe abgelehnten Text der USA als Verhandlungsgrundlage.

Dem widersprechen wir gemeinsam mit vielen anderen NGOs energisch. Für die meisten ärmeren Länder ist dieser Vorschlag inakzeptabel. Weder die WTO noch die WHO können und dürfen entscheiden, was ein Gesundheitsnotstand in einem Land ist. Diese Einschränkung widerspricht auch der Erklärung, die auf der Ministerkonferenz in Doha 2001 ausgehandelt wurde. Jegliche Beschränkung der unter die Regelung fallenden Krankheiten ist abzulehnen. Solche Einschränkungen – wie auch immer sie geartet sind – verstoßen gegen den Sinn des TRIPS-Abkommens und den Wortlaut der Erklärung von Doha. In Doha wurde lange und hart über solche Einschränkungen verhandelt; am Ende wurden sie aus gutem Grunde abgelehnt. Sie nun »durch die Hintertür« wieder aufnehmen zu wollen, ist nicht nur unredlich, sondern auch der widerrechtliche Versuch, die Verhandlungen von Doha im Nachhinein zu manipulieren. Mit welcher Rechtfertigung sollen Industriestaaten selbst definieren können, was für sie ein Problem der öffentlichen Gesundheit darstellt, während ärmeren Ländern diese Entscheidungsfreiheit verwehrt bleiben soll?

Pseudolösungen aus der Pharmaindustrie

Auch die Pharmaindustrie beteiligt sich an der Revidierung des TRIPS-Abkommens von Doha. So gab der Pharmakonzern *Pharmacia* im Januar 2003 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos bekannt, ein Pilotprojekt starten zu wollen, das den Zugang der Armen zu unentbehr-

Listen, die Zwangslizenzen auf bestimmte Krankheiten beschränken, sind nicht akzeptabel. Auch arme Länder müssen selbst entscheiden, was ihre öffentliche Gesundheit gefährdet.

lichen Arzneimitteln erleichtern soll. Doch das bringt zwar *Pharmacia* eine gute Öffentlichkeit, den Armen aber keinen verbesserten Zugang zu lebensnotwendigen Arzneimitteln. Denn die Pharmedien hat vorgeschlagen, Ländern mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen unter 1200 US-Dollar pro Jahr oder einer HIV-Infektionsrate über 1% die Produktion von Delavirdine zu gestatten. Dafür sollen sie eine Abgabe von 5% des Originalpreises an den Patentinhaber zahlen.¹

Auf den ersten Blick klingt das gut. Der Teufel steckt allerdings im Detail. Delavirdine ist nämlich ein gänzlich unbedeutendes Medikament in der HIV/Aids-Therapie. Die Organisation »Ärzte ohne Grenzen« erwähnt es nicht einmal in ihrer Preisübersicht über HIV-Medikamente. Da das Mittel kaum Verwendung findet, kostet das Angebot die Industrie fast

nichts. Außerdem könnten Schwellenländer wie Brasilien oder Malaysia, deren Infektionsrate unter 1% liegt, von der Regelung nicht profitieren. Ein entscheidender Markt für Generika würde geschwächt, was den Patentinhabern sehr gelegen käme, denn der Druck auf die Länder, dann keinen Gebrauch von Zwangslizenzen zu machen, würde enorm steigen. Das Angebot von *Pharmacia* ist daher als Versuch zu sehen, das Recht auf Zwangslizenzen, das im TRIPS-Abkommen und in der Doha-Erklärung verankert ist, zu unterminieren.²

Jetzt muss noch vor der nächsten Ministerrunde im September in Cancún eine Einigung gefunden werden. Wenn keine gerechte und praktikable Lösung gefunden wird, werden die Menschen in den ärmeren Ländern dieses Versagen mit ihrem Leben bezahlen. Die armen Länder sollten die Chance nutzen, eine Lösung

in ihrem Sinne anzustreben. Die Suche danach sollte sich zuallererst nach den Belangen der betroffenen Menschen richten, nicht vorrangig nach den Interessen der pharmazeutischen Industrie. §30 des TRIPS-Abkommens eröffnet die Möglichkeit, zwangslizenzierte Produkte zu importieren. Die USA und Kanada nutzen diese Möglichkeit auch, wollen sie aber armen Ländern verwehren. Je näher die nächste WTO-Ministerrunde rückt, desto stärker könnte das Druckpotenzial der armen Länder werden. Denn die Industrieländer können sich kein weiteres Scheitern einer Ministerunde leisten.

1 *Pharmacia to Launch Pilot Program For Expanding Access to Needed Medicines in World's Poorest Countries*, *Lancet*, 24.1.2003.

2 *Jamie Love, CPTEch statement on Pharmacia voluntary licence for Delavirdine*, *IP health*, 24.1.2003.

THOMAS FRITZ

Der Norden lebt gut mit Exportkartellen

Sinn und Unsinn eines Wettbewerbsabkommens in der WTO

Eines der Themen, das die EU auf die Tagesordnung der WTO setzen will, ist ein multilaterales Rahmenabkommen über den Schutz des Wettbewerbs. Wettbewerbswidrige Praktiken von Konzernen schaden tatsächlich den Entwicklungsländern sehr. Die Industrieländer haben jedoch gar kein Interesse, das abzustellen. Ihnen geht es darum, mit Hilfe der Wettbewerbshüter im Süden den Markt dieser Länder weiter zu öffnen.

Zu den entwicklungspolitisch fragwürdigen Ergebnissen der WTO-Ministerkonferenz von Doha gehört (neben der Einigung auf eine neue Welthandelsrunde) die Aufnahme von Vorverhandlungen über ein multilaterales wettbewerbspolitisches Rahmenwerk. Allerdings gilt für die Wettbewerbspolitik dasselbe, was auch für die anderen sogenannten »neuen« Themen – Investitionen, staatliches

Beschaffungswesen und Handelserleichterungen – vereinbart wurde: Über die endgültige Verhandlungsaufnahme soll erst bei der kommenden Ministerkonferenz im Herbst 2003 in Mexiko im »expliziten Konsens« der WTO-Mitglieder entschieden werden. Auch wenn einzelne Staaten somit die theoretische Möglichkeit hätten, den Fortgang der Verhandlungen in diesen Bereichen zu stoppen, was unter anderem auf Druck Indiens in einer Zusatzklärung des katarischen Konferenzleiters in Doha ausdrücklich bestätigt wurde, so stellt dieses Ergebnis doch einen überraschenden

Erfolg der EU-Kommission und, wie Walden Bello bedauernd feststellt, »eine Niederlage der Entwicklungsländer« dar (Bello 2002).

Dennoch wurde die Kommission als energischste Befürworterin eines Wettbewerbsabkommens in der WTO nicht müde, dessen entwicklungspolitische Vorzüge anzupreisen. So kämen Entwicklungsländer in den Genuss der Unterstützung eines globalen Netzes von Wettbewerbsbehörden, das ihnen bei der Aufdeckung internationaler Kartelle hilfreich zur Seite stehen würde (WTO 2000: 9). Allein: Wenn Industrieländer

Thomas Fritz ist Vorstandsmitglied der Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung (BLUE 21) und aktiv in der AG Welthandel und WTO von Attac.

daran Interesse hätten, könnten ihre Kartellämter diese Unterstützung auch jetzt schon leisten. Ein multilaterales Wettbewerbsabkommen ist dafür keine notwendige Voraussetzung.

Die Begründungen für ein Wettbewerbsabkommen in der WTO bedürfen offensichtlich einer kritischen Überprüfung. Denn auch bis weit in die Reihen liberaler Ökonomen herrschen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der vorherrschenden Ziele der Handelspolitik einerseits und der Wettbewerbspolitik andererseits. Den Kernkonflikt zwischen Marktzugangs- und nationalen Wohlfahrtserwägungen bringen Bernard Hoekman und Peter Holmes in einem Weltbank-Papier auf den Punkt:

»Summing up, efforts to put competition-related issues on the WTO agenda are largely driven by classic producer interests in major OECD countries, with governments pursuing a traditional »export promotion« objective. The primary concern is not welfare or efficiency – the major focus of many national antitrust

Wenn Industrieländer wirklich Interesse an einem Netz von Wettbewerbsbehörden hätten, das internationale Kartelle aufdeckt, dann könnten ihre Kartellämter das schon jetzt unterstützen.

arbeitete Wettbewerbsgesetze einzuführen, aber bis heute gibt es in rund der Hälfte der 144 WTO-Mitgliedstaaten kein eigenes Kartellrecht. Erfahrungsgemäß ist die Entwicklung und vor allem die Durchsetzung solcher Regeln aber ein zeit- und kostenaufwendiger Prozess, der vor allem ärmere Länder stark belasten kann.

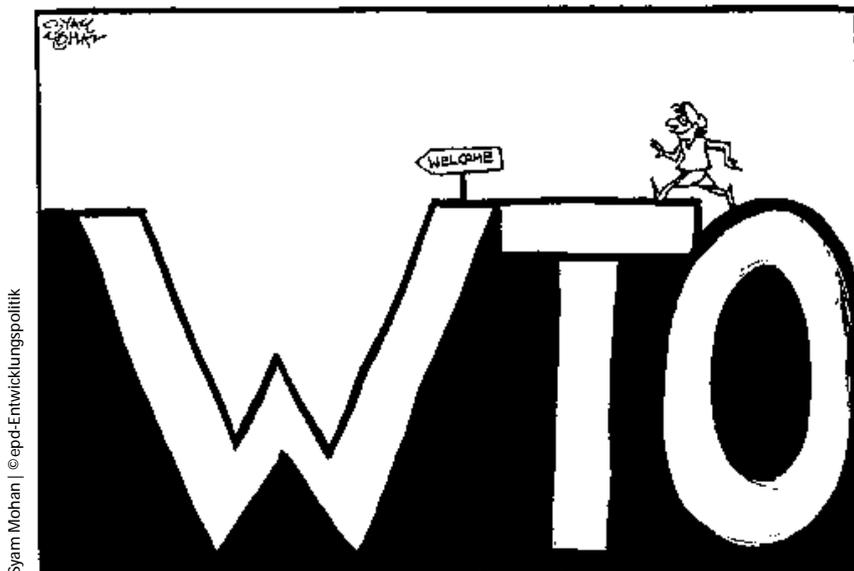
Der Zusammenhang von Handels- und Wettbewerbspolitik

Es kann kaum überschätzt werden, in welchem starkem Maße Entwicklungslän-

der 1997: 55ff.): beim Marktzugang für Importe; bei der Beherrschung von Exportmärkten; bei ausländischen Direktinvestitionen; und bei geistigen Eigentumsrechten.

Zum ersten, Marktzugang für Importe: Vertikale Marktbeschränkungen, zum Beispiel die Integration der gesamten Kette von der Produktion bis zum Vertrieb, machen häufig ausländischen Anbietern den Verkauf unmöglich, weil sie keinen Zugang zu den inländischen Vertriebsnetzen bekommen. Hinzu treten Preis-, Mengen- oder Gebietsabsprachen sowie ausschließliche Bindungen an einzelne Hersteller beim Bezug oder Vertrieb von Waren. Einfuhrkartelle inländischer Einkäufer beschränken ebenfalls den Marktzugang für ausländische Anbieter. Eine ähnliche Wirkung können staatliche Handelsunternehmen bzw. Unternehmen, die mit Monopolrechten ausgestattet sind, ausüben. Grundsätzlich sind vor allem Wettbewerbsbehörden in Industrieländern durchaus in der Lage, bei vertikalen Beschränkungen oder Einfuhrkartellen einzugreifen. Dies unterbleibt allerdings vielfach, da dem Schutz inländischer Produzenten gegenüber den Interessen ausländischer Hersteller der Vorzug gegeben wird.

Zum zweiten Punkt, Beherrschung von Exportmärkten: Konzerne können in ausländischen Märkten mithilfe von Exportkartellen sowie verschiedenen Preis- bzw. Dumping-Maßnahmen beherrschende Stellungen erlangen. Entwicklungsländer sind dabei in besonderem Maße von Exportkartellen betroffen, mittels derer exportstarke Multis einen ausländischen Markt unter sich aufteilen mit dem Hauptzweck, die Preise künstlich zu erhöhen. Exportkartelle sind in den meisten Industrieländern von den Kartellbestimmungen ausgenommen, so auch in der Bundesrepublik. Der Hinter-



regimes.« (...) »To oversimplify, trade officials from exporting countries want to force competition officials in importing countries to assist in opening markets« (Hoekman/Holmes 1999).

Erschwerend kommt für viele Staaten hinzu, dass sie bisher über kein Wettbewerbsrecht verfügen. Zwar hat eine Reihe von Entwicklungs- und Schwellenländern im Laufe der 1990er Jahre begonnen, neue oder grundlegend über-

der von restriktiven Geschäftspraktiken transnationaler Konzerne betroffen sind. Jedoch sind diese Effekte sehr schwer zu quantifizieren, unter anderem weil viele internationale Kartelle einen Geheimcharakter tragen und den Behörden in Entwicklungsländern Ermittlungsmöglichkeiten fehlen.

Grundsätzlich berühren Wettbewerbsbeschränkungen in folgenden Bereichen den internationalen Handel (vgl. WTO

Internationale Konzerne fügen Entwicklungsländern mit Hilfe von Wettbewerbsbeschränkungen großen Schaden zu, ohne dass die Industrieländer bisher einschreiten.

grund dafür ist, dass exportstarke deutsche Großunternehmen an vielen Exportkartellen beteiligt sind. Die Monopolkommission, ein Beratungsgremium der Bundesregierung, stellt in einem ihrer Gutachten fest:

»Bei den deutschen Exportkartellen handelt es sich überwiegend um Preis-kartelle, in etwa einem Drittel der Fälle verbunden mit Exportquoten. Die Kartelle fungieren nur in ganz seltenen Fällen als gemeinschaftliche Vertriebsorganisationen, die kleineren Unternehmen, die nicht selbständig exportieren können, eine Beteiligung am Exportgeschäft erst ermöglichen oder erleichtern. Überdies sind deutsche Unternehmen zu einem erheblichen Teil an internationalen Exportkartellen beteiligt, bei denen die Aufteilung der Auslandsmärkte im Vordergrund steht« (Monopolkommission 1998).

Wie ohnmächtig Entwicklungsländer Kartellen gegenüberstehen, verdeutlicht das Beispiel einer pakistanischen Firma, welche die Lieferung von Zinnblech international ausschrieb. Sie erhielt Angebote von sechs ausländischen Firmen und stellte fest, dass die Menge der drei günstigsten Angebote zusammen exakt der ausgeschriebenen Menge entsprach. Der Verdacht eines Bieterkartells lag nahe. Aber die pakistanische Wettbewerbsbehörde war mangels Kapazitäten nicht in der Lage, ausreichende Beweise für eine Klage zu sammeln (WTO 2000: 6). Eine Weltbank-Studie schätzt, dass Entwicklungsländer allein im Jahr 1997 Güter im Wert von 81 Mrd. US-Dollar von Firmen importierten, die an Preis-kartellen beteiligt waren. Diese Importe machen 6,7% der Gesamteinfuhr der Entwicklungsländer bzw. 8,8% im Fall der ärmsten Länder aus. Das tatsächliche Ausmaß der Schäden kann noch höher sein, da nur die bekannt gewordenen Kartelle berücksichtigt werden konnten (Levenstein/Suslow 2001).

Schließlich versuchen Konzerne ausländische Märkte zu monopolisieren, indem sie Konkurrenten durch Preise unterhalb der Herstellungskosten aus dem Markt drängen. Das finanzieren sie oftmals durch konzerninterne Quersubventionierungen. Beim Nachweis solchen Preis-Dumpings erlaubt das Antidumping-Abkommen der WTO zwar als Gegenmaßnahme die Marktöffnung, zu der ein Land verpflichtet ist, zeitweise zurückzunehmen. Allerdings werden vielfach Entwicklungs- und Schwellenländer Opfer solcher Antidumping-Maßnahmen, ohne dass ihre Produzenten tatsächlich Dumping betrieben hätten. Denn oft verfügen diese über reale Kostenvorteile, etwa aufgrund eines niedrigeren Lohnniveaus.

Zum dritten Punkt, ausländische Direktinvestitionen: Der rasante Anstieg ausländischer Direktinvestitionen über die vergangenen zehn Jahre birgt ebenfalls das Risiko von Monopolisierungen. Drei-viertel der ausländischen Direktinvestitionen fließen in Industrieländer (im Jahr 2000 über 1000 Mrd. US-Dollar), das übrige Viertel entfällt vor allem auf einige größere Schwellenländer (im Jahr 2000 ca. 240 Mrd. US-Dollar), insbesondere im Zusammenhang mit Privatisierungen vormaliger Staatsbetriebe (UNCTAD 2001). Von besonderer wettbewerbspolitischer Relevanz ist aber, dass ein großer Teil ausländischer Direktinvestitionen in Form von Fusionen und Übernahmen (in Entwicklungsländern häufig auch *Joint Ventures*) stattfindet. Fusionen und Übernahmen bergen aber ein besonders hohes Risiko der Monopolisierung ausländischer Märkte, wie der World Investment Report 2000 von UNCTAD betont: »Indeed, the threat of monopoly, or tight oligopoly, is potentially the single most important negative effect of cross-border M&As and therefore poses the single most important policy challenge« (UNCTAD 2000).

Viertens: Ein Bereich von zunehmender Bedeutung ist der Missbrauch geistiger Eigentumsrechte (Patente, Copyrights, Marken etc.). Insbesondere seit Inkrafttreten des TRIPS-Abkommens der WTO, welches die weltweite Einführung von Patentgesetzen erforderlich macht, stellt sich für viele Entwicklungsländer die Frage, in welcher Form sie den Missbrauch geistiger Eigentumsrechte in ihrer Patent- bzw. Wettbewerbsgesetzgebung regulieren, was das TRIPS-Abkommen durchaus erlaubt. Gerade in Entwicklungsländern werden Markenprodukte oder patentierte Produkte oft nur von einem einzigen Konzern oder einem De-facto-Kartell angeboten. Patenthaltende Konzerne können Lizenznehmern in Entwicklungsländern weitreichende Vorgaben hinsichtlich Herstellung, Preis, Beschränkung des Absatzgebiets oder Lizenzdauer machen, welche einen wünschenswerten Technologietransfer oder die Entwicklung eigener Exportkapazitäten unmöglich machen.

Von besonderer Bedeutung ist weiter die Frage, ob das jeweilige Patentrecht nationale oder internationale »Erschöpfung« geistiger Eigentumsrechte vorsieht. Internationale Erschöpfung würde es inländischen Einkäufern erlauben, patentierte Produkte oder Markenprodukte in den Ländern einzukaufen, wo sie am billigsten angeboten werden, unabhängig davon, ob diese Produkte schon im Inland auf dem Markt sind. Markenhersteller lehnen diese ihren Umsatz schmälern den Parallelimporte selbstredend ab und finden Unterstützung bei der EU und den USA, die beide das Konzept nationaler bzw. – im Fall der EU – regionaler Erschöpfung propagieren, welches die Untersagung von Parallelimporten ermöglicht. Obwohl das TRIPS-Abkommen in dieser Frage keine Vorgaben macht, gibt es einen starken Druck auf Entwicklungsländer, das Prinzip nationaler Erschöpfung zu verankern (Abbott 2000).

Ein WTO-Wettbewerbsabkommen wäre entwicklungspolitisch fragwürdig

Können diese für Entwicklungsländer besonders relevanten Geschäftspraktiken mit Hilfe eines Wettbewerbsabkommens in der WTO bekämpft werden? Da ist Skepsis angebracht. Grundsätzlich

steht dem der Charakter der WTO als einer handelspolitischen Institution entgegen, die auf den Abbau von Marktzugangsbeschränkungen festgelegt ist. Diese Funktion fließt zusammen mit dem vorherrschenden Interesse der OECD-Staaten, die zum Teil erst noch zu schaffenden Wettbewerbsgesetze und -behörden in Entwicklungsländern für ihre Marktöffnungsinteressen zu instrumentalisieren. Wesentliche Funktionen nationaler Wettbewerbspolitik, nämlich nationale Wohlfahrt und ökonomische Effizienz zu fördern, stehen mit dem Marktzugangsgebot der WTO im Konflikt.

Dabei herrscht allerdings weitgehend Konsens, dass es mit zunehmender Integration in den Weltmarkt unabwendbar wird, effiziente nationale oder – im Zusammenhang von Integrationsabkommen – regionale Kartellbehörden aufzubauen. Hierzu bedarf es allerdings keines Wettbewerbsabkommens in der WTO. Im Gegenteil – Hoekman und Holmes betonen: »there is need to apply competition law to ensure that firms do not behave collusively and that market power is not exploited. This can and should be done independently of the WTO – no international disciplines are required.« (Hoekman/Holmes 1999). Die Unabhängigkeit von der WTO ist auch vor dem Hintergrund notwendig, dass einige WTO-Verträge wie das TRIPS- oder das Antidumping-Abkommen selbst wettbewerbsbeschränkende Implikationen haben, welche Entwicklungsländer mittels entsprechend ausgestalteter Wettbewerbsgesetze versuchen sollten zu bekämpfen.

Dass ein WTO-Abkommen es erleichtern würde, internationale Kartelle und vor allem Exportkartelle aufzudecken und zu unterbinden, ist höchst unwahrscheinlich. Industrieländer haben – wie beschrieben – kein Interesse an einem Verbot von Exportkartellen. Die meisten OECD-Staaten nehmen Exportkartelle grundsätzlich vom Regelungsbereich ihres Kartellrechts aus. Versuche, im Rahmen der OECD ein Verbot von Exportkartellen durchzusetzen, sind bisher gescheitert (OECD 2001: 54). Insofern spricht wenig dafür, dass sich diese Blockade durch ein WTO-Wettbewerbsabkommen aufbrechen ließe. Dies umso weniger, als internationale Kartellverfahren (ebenso wie die Untersuchung

geplanter Fusionen und Übernahmen) äußerst aufwendige Ermittlungen erfordern, welche die WTO bzw. ihre Streit-schlichtungs-Panels mangels Kapazitäten ohnehin nicht leisten könnten.

Nichts hält Industrieländer davon ab, unilateral ein Verbot von Exportkartellen zu verfügen. Dem steht ganz offensichtlich ihr Interesse entgegen, die großen heimischen Unternehmen zu »Global Players« aufzupäppeln, ungeachtet möglicher Monopolisierungstendenzen in den Exportmärkten. Diese politisch gewollte Ignoranz der nationalen Wettbewerbspolitik dürfte gegenwärtig kaum durch ein WTO-Wettbewerbsabkommen zu be-seitigen sein.

Die Alternative: Eine internationale Wettbewerbsbehörde

Die geringe Eignung der WTO für die Etablierung multilateraler Wettbewerbsdisziplinen heißt aber nicht, dass verbindliche internationale Wettbewerbsregeln nicht wünschenswert wären. Auch aus entwicklungspolitischer Perspektive gibt es gute Gründe beispielsweise für eine internationale Wettbewerbsbehörde (vgl. Dhumale/Singh 1999), wenn auch die spezifischen Bedürfnisse von Entwicklungsländern bei diesbezüglichen Vorschlägen oft unberücksichtigt bleiben. Eine internationale Wettbewerbsbehörde dürfte nicht von Interessen des Nordens dominiert sein, und dem Süden müsste darin eine gleichberechtigte Vertretung gewährleistet werden. Eine solche Behörde müsste unter anderem dafür sorgen, dass die Marktzugangsmöglichkeiten insbesondere kleinerer oder neuer Anbieter aus dem Süden erleichtert werden. Sie bräuchte die Befugnis und die Fähigkeiten, um internationale Kartelle und Mega-Fusionen zu überwachen sowie wettbewerbswidrige Praktiken zu unterbinden. Ergänzend wären verbindliche Eingriffskriterien nötig, mittels derer ab einer bestimmten Konzerngröße Entflechtungsmaßnahmen vorgenommen werden könnten.

Grundsätzlich sollte eine internationale Wettbewerbsbehörde nur in Bezug auf Unternehmen tätig werden, die eine bestimmte Mindestgröße überschreiten. Aufgrund dieses Größenkriteriums würden die allermeisten Unternehmen aus Entwicklungsländern nicht unter ihre

Aufsicht fallen. Da gegenwärtig aber zahlreiche Widerstände der Errichtung einer solchen Institution entgegenstehen, bleibt für Entwicklungsländer die vordringliche Aufgabe, ihren Bedürfnissen entsprechende Wettbewerbsgesetze auf nationaler und gegebenenfalls regionaler Ebene zu entwickeln.

Literatur

- Abbott, Frederick M.** (2000): Competition, Intellectual Property Rights and the Transfer of Technology: the Exhaustion of Intellectual Property Rights and the Interests of the Developing Countries. Paper presented at the pre-UNCTAD X Seminar on the Role of Competition Policy for Development in World Globalizing Markets, Genf.
- Bello, Walden** (2002): Learning from Doha. Focus on the Global South, Manuskript.
- Dhumale, Rahul/Singh, Ajit** (1999): Competition Policy, Development and Developing Countries. South Centre, T.R.A.D.E. Working Papers 7, November, Genf.
- Hoekman, Bernard/Holmes, Peter** (1999): Competition Policy, Developing Countries, and the World Trade Organisation. Trade, Development Research Group, The World Bank, Oktober, Washington.
- Levenstein, Margarete/Suslow, Valerie** (2001): Private International Cartels and their Effect on Developing Countries. Background Paper for the World Bank's »World Development Report 2001«, Washington.
- Monopolkommission** (1998): Marktöffnung umfassend verwirklichen. 12. Hauptgutachten 1996/97, Kapitel VII, Die Entwicklung internationaler Wettbewerbsregeln. Deutscher Bundestag: Drucksache 13/11291.
- OECD** (2001): Trade and Competition Policies. Options for a Greater Coherence. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- UNCTAD** (2000): World Investment Report 2000. Cross-border Mergers and Acquisitions and Development, Genf.
- UNCTAD** (2001): World Investment Report 2001. Promoting Linkages, Genf.
- WTO** (1997): Annual Report 1997, Genf.
- WTO** (2000): The Development Dimension of Competition Law and Policy. Communication from the European Community and its Member States, 8. Juni, WT/WGTCP/W/140, Genf.

OLIVIER HOEDEMAN

Europas bürokratisch-industrieller Komplex

Das enge Verhältnis der Europäischen Kommission zur Konzern-Lobby prägt ihre Außenhandelspolitik

Die Europäische Kommission betreibt eine sehr unternehmerfreundliche Politik. Sie gibt der Wettbewerbsfähigkeit großer Unternehmen hohe Priorität und fördert Privatisierung und Deregulierung – auch in der Außenhandelspolitik. Zum Teil ist das Ausdruck des Einflusses, den eine gut organisierte Wirtschaftslobby auf die Kommission ausübt. Aber die Kommission benutzt auch selbst dieses enge Verhältnis zu großen Konzernen, um ihren Einfluss gegenüber den nationalen Regierungen zu stärken.

Aller schönen Rhetorik vom »Europa der Bürger« zum Trotz: Die Europäische Union (EU) arbeitet in Wirklichkeit auf eine umfassende Transformation von Gesellschaften entlang neoliberaler Linien hin, bewirkt durch »Freihandel«, Privatisierung und Deregulierung. Unternehmerverbände haben entscheidend zum Machttransfer auf europäische Institutionen und zur neoliberalen Umstrukturierung beigetragen. Da internationale Wettbewerbsfähigkeit die Hauptsorge der EU-Institutionen darstellt, werden die Prioritäten der Unternehmen zum Ausgangspunkt politischer Entscheidungen. Eine schädliche und zutiefst undemokratische Situation, die aber die Hunderte mehr oder weniger ehrgeizigen Unternehmerverbände, die die EU-Politik beeinflussen wollen, sehr genießen.

Dieser Artikel gibt eine Einführung in den Anstieg der politischen Macht der Konzerne im Kontext der europäischen Integration, vor allem in der internationalen Handelspolitik der EU. Sowohl in nationalen Regierungen als auch in der Europäischen Kommission, die in der EU beheimatete Firmen als ihre natürliche Zielgruppe ansieht, ist es Routine, Han-

delspolitiken um die »offensiven Interessen« der großen Unternehmen herum zu formen.

Transnationale Konzerne, die sowohl einzeln als auch in diversen Lobbygruppen arbeiten, sind mächtige politische Akteure im Entscheidungsprozess der Europäischen Union. In den letzten 15 Jahren hat die europäische Integration mit der Vollendung des gemeinsamen Marktes, der Einführung einer Gemeinschaftswährung und der allgemeinen Stärkung der EU-Institutionen einen Zahn zugelegt. Baron Daniel Janssen, prominentes Mitglied des *European Roundtable of Industrialists* (Runder Tisch Europäischer Industrieller, ERT), beschreibt dies als eine »doppelte Revolution« in Europa: die umfassende neoliberale Umstrukturierung von Gesellschaften durch Privatisierung und Deregulierung auf der einen Seite und andererseits der Transfer von Entscheidungskompetenzen auf eine »modernere und internationaler gesinnte (d.h. unternehmerfreundliche, Anm. O.H.) Struktur auf europäischer Ebene« (Janssen 2000). Diese »Revolution« wurde von Interessensverbänden wie dem ERT, der die größten transnationalen Konzerne Europas repräsentiert, beschleunigt.

Der ERT ist zweifellos der einflussreichste Unternehmerverband und vereint gut 45 Industriebosses aus Europas größten transnationalen Konzernen. Er

ist mehr als lediglich eine weitere industrielle *Pressure Group*, die von der europäischen Integration zu profitieren versucht. Vielmehr wurde der ERT mit der ausdrücklichen Absicht gegründet, dem Einigungsprozess neues Leben einzuhauchen und ihn nach den Interessen der europäischen Konzerne zu gestalten. Der ERT drohte mit einem Zusammenbruch der Wirtschaft, wenn nicht eine mit mehr Kompetenzen ausgestattete EU der Industrie einen gemeinsamen Binnenmarkt, Investitionen in Hochgeschwindigkeitsverkehrsinfrastruktur und mindestens so unternehmerfreundliche weitere Betriebsbedingungen wie in Japan und den USA zur Verfügung stelle.

Eine regelrechte Symbiose zwischen Lobbyverbänden und EU-Kommission

Mit Hilfe seines privilegierten Zugangs zu nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission hat der ERT die Tagesordnung der EU geprägt. Er forderte Deregulierung, Liberalisierung und andere Maßnahmen, um alle Ebenen der Gesellschaft den Marktkräften und dem wachsenden Druck weltweiter ökonomischer Konkurrenz unterzuordnen. Die Rolle des Staates besteht für ihn darin, beispielsweise durch unternehmerfreundliche Regulationen und Subventionen (wie für Biotechnologie, Transport und Infrastruktur) die richtigen Rahmenbedingungen für industrielle Wettbe-

Olivier Hoedeman ist Politikwissenschaftler und Mitarbeiter für Forschung und Kampagnen bei Corporate Europe Observatory, einer NGO in den Niederlanden, die sich mit internationalen Konzernen befasst.

werbsfähigkeit zu schaffen. Die Botschaft des ERT wird von einem Chor anderer Unternehmerverbände in Brüssel verstärkt, allen voran der europäische Arbeitgeberverband UNICE und das EU-Komitee der amerikanischen Handelskammer (AmCham). Obwohl sie weniger aktiv sind als der ERT, ist es auch UNICE und AmCham durch genaue Beobachtung sowie gezielte Ablehnung oder Befürwortung unternehmensrelevanter EU-Politiken gelungen, das entstehende europäische Recht zu prägen.

Doch diktieren nicht die Unternehmen die Agenda. Vielmehr hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten eine regelrechte Symbiose zwischen den ökonomischen und politischen Schlüsselakteuren der EU herausgebildet. Seit die Kommission in den 1980er Jahren begann, die Industrie in strategische Allianzen einzubeziehen, hat sie die Beteiligung großer Unternehmen und paneuropäischer Industrieverbände am politischen Apparat Brüssels aktiv gefördert. In den 1980er Jahren arbeitete Kommissionspräsident Delors erfolgreich mit den Schwergewichten des ERT zusammen, um Unterstützung für den vorgeschlagenen Gemeinsamen Markt und die Währungsunion unter den europäischen Regierungen zu erlangen.

Ein neueres Beispiel der europäischen Allianz zwischen Unternehmen und Staaten war die starke Einbeziehung des ERT in die Vorbereitungen für den EU-Beschäftigungsgipfel, der im März 2000 in Lissabon stattfand. Als Ergebnis brachte dieser einen ultra-neoliberalen Aktionsplan für »dringende strukturelle Reformen« von Arbeitsmärkten, sozialen Sicherungssystemen usw.. Einige Monate später organisierten die Europäische Kommission und diverse industrielle Lobbygruppen den ersten *European Business Summit*, an dem über 1000 Unternehmer sowie die meisten Mitglieder der Europäischen Kommission teilnahmen. Er resultierte in einer Liste vorhersehbarer Empfehlungen zur »Verbesserung europäischer Wettbewerbsfähigkeit«, zu deren Implementierung sich die Europäische Kommission verpflichtet hat. Ein zweiter solcher Gipfel fand im Juni 2002 statt, der nächste ist für März 2004 geplant.

Derartige Partnerschaften vergrößern das Gewicht von EU-Initiativen und stär-

Der Transfer von Entscheidungsbefugnissen auf die europäische Ebene liegt nicht nur im Interesse der EU-Kommission, sondern auch der Industrie.

ken die Macht der Kommission gegenüber den Mitgliedsstaaten. Die Beziehungen der Kommission zu Unternehmen variieren je nach Generaldirektion, der allgemeine Trend ist jedoch, dass sie enger werden. Baron Daniel Janssen vom ERT beschreibt die EU-Kommission als »extrem offen der Unternehmergemeinschaft gegenüber« und fährt fort: »Wenn Unternehmer wie ich in einer Angelegenheit politischen Input benötigen, haben wir Zugang zu solch hervorragenden Kommissaren wie Monti für Wettbewerbspolitik, Lamy für Welthandel und Liikanen für E-Commerce und Industrie.«

Personalaustausch zwischen den Führungsetagen von Wirtschaft und Politik

Das vertrauliche und enge Verhältnis von Europäischer Kommission und Unternehmen wird durch den »Drehtür-Effekt« unterstützt, die Personalrotation zwischen Wirtschaft und EU-Kommission. Ein frühes Beispiel aus den 1980ern ist der Industriekommissar Davignon, der nach dem Verlassen der Europäischen Kommission den Vorsitz der belgischen industriellen Holding-Gesellschaft *Société Générale* übernahm und sich dem ERT sowie anderen Firmenlobbygruppen anschloss. In jüngerer Vergangenheit wurde der frühere Handelskommissar Brittan in der Investmentbank *Warburg Reed Dillon* und in der Londoner Anwaltskanzlei Herbert Smith als Berater in WTO-Fragen (spezialisiert auf internationalen Handel) tätig, während der neue Handelskommissar Lamy direkt von seiner Stellung als Direktor der französischen Bank *Crédit Lyonnais* zur Europäischen Kommission wechselte.

Brüssel wimmelt heute von Lobbyisten. Über 10.000 professionelle Lobbyisten, größtenteils aus PR-Firmen, industriellen Lobbygruppen und Einzelfirmen, streifen durch die Hallen der Kommissions-, Rats- und Parlamentsgebäude. Die Gesamt-

ausgaben für Lobbyarbeit in Brüssel übersteigen wahrscheinlich die in der früher unangefochtenen Welt-Lobbyhauptstadt Washington D.C.. Brüssel beherbergt Schätzungen zufolge über 500 Industrieverbände. Diese reichen von sektorspezifischen Gruppen, welche die biotechnische, chemische, Rüstungs- oder Atomindustrie vertreten, bis hin zu Unternehmensgruppen, die in einer bestimmten Frage wie der Müllverbrennung oder der Verwendung von PVC Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen wollen.

Die Machtzentralisation in Brüssel und das daraus resultierende Demokratiedefizit haben zu einem riesigen Vorteil für große Unternehmen in der europäischen politischen Arena geführt. Immer mehr Entscheidungskompetenzen werden auf die Europäische Kommission und den aus Ministern der Mitgliedsländer zusammengesetzten Ministerrat übertragen. Beide Institutionen sind hochgradig intransparent. Organisationen wie der ERT befinden sich in einer privilegierten Situation, da den angesehenen Leitern ihrer mächtigen Mitgliedsfirmen leichter Zugang sowohl zu Kommissaren als auch zu hochkarätigen Regierungsmitarbeitern in den Hauptstädten Europas gewährt wird. Die Macht der Industrieverbände gründet sich genau auf diesen Zugang zur Europäischen Kommission sowie auf die Fähigkeit, traditionell starke Allianzen zwischen Staat und Unternehmen auf der nationalen Ebene zu mobilisieren. Die wirtschaftliche Globalisierung hat in den meisten Staaten lediglich die politische Macht dort ansässiger Unternehmen gestärkt. Nach der wahn-sinnigen Logik des zunehmend deregulierten und globalisierten Marktes, die europäische Entscheidungsträger fest im Griff hat, stellt sich die Aufrechterhaltung internationaler Wettbewerbsfähigkeit als überlebensnotwendig dar.

Die Konzentration ökonomischer und politischer Macht hat historische Ausma-

In den 1980er Jahren begann die Kommission, die Industrie in strategische Allianzen einzubeziehen. Seitdem hat sie die Beteiligung großer Unternehmen und Industrieverbände am politischen Apparat Brüssels von sich aus gefördert.

ße erreicht. Die europäischen und globalen Märkte werden von einer immer kleiner werdenden Anzahl von Megaunternehmen beherrscht. In so gut wie jedem Sektor der neuen EU-Wirtschaft werden die Märkte von den fünf größten Unternehmen des jeweiligen Sektors kontrolliert. Seit den späten 1980er Jahren haben Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungsschritte Fusionswellen und Übernahmen bewirkt, die eine stärkere Firmenkonzentration zur Folge hatten. Die Megafusionen – die über Nacht europäische und globale Firmen-Goliaths geschaffen haben – haben die ohnehin schon überproportionale Verhandlungsmacht der transnationalen Konzerne und damit auch deren Dominanz im politischen Entscheidungsprozess erhöht.

Auf dem Weg zu einer Lobby-Demokratie?

Die sozialen Bewegungen, die auf lokaler und nationaler Ebene oft eine Gegenmacht zu Unternehmerverbänden darstellen, bleiben auf europäischer Ebene vergleichsweise schwach. Infolgedessen haben sie zahlreiche Schlachten verloren. Gewerkschaften und andere soziale und Umweltbewegungen versuchen die Unternehmerverbände einzuholen. Dabei stehen ihnen jedoch viele Hindernisse im Weg, wie z.B. das Fehlen einer politischen Basis auf europäischer Ebene. Ein vielleicht noch ernsteres Problem besteht darin, dass der europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) eine reformistische Strategie verfolgt und das neoliberale Entwicklungsmodell der EU nicht in Frage stellt. Dasselbe gilt leider für viele weitere Organisationen der europäischen »Zivilgesellschaft«.

Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments (EP) bleiben begrenzt, aber würde ein Kompetenzzuwachs dieser Institution das Demokratiedefizit beheben? Der Einfluss von Industrieverbänden ist

auch im EP ein ernstes Problem. Dessen Mitglieder sind häufig auf die Informationen und Expertise der Lobbyisten in zahllosen, z.T. sehr technischen Fragen angewiesen, über die sie abstimmen. In vielen wichtigen Abstimmungen haben sich die europäischen Parlamentarier dem Druck der Industrieverbände gebeugt und dafür Belange wie Ökologie und internationale Solidarität geopfert. Ein tragisches Beispiel dafür war die Abstimmung über die Richtlinie zu Patenten auf Leben von 1999, bei der die Mitglieder des EP den industriefreundlichen Entwurf akzeptierten. Die Abstimmung war das Ergebnis einer intensiven, mehrere Millionen Dollar teuren Lobbykampagne der Biotechnik-Industrie, ausgeführt vom Industrieverband *EuropaBio* und einzelnen Unternehmen wie Smith-Kline Beecham.

Zugegeben, ab und zu erzielen internationale Umwelt-NROs Erfolge durch Einflussnahme auf das EP. Fast ausnahmslos jedoch passen sich diese NROs den politischen Spielregeln an, die in Brüssel gelten, wo Politik naturgemäß zentralisiert und technokratisch ist. Die Einbeziehung der Bevölkerung in grundsätzliche Debatten, die Mobilisierung von Graswurzelgruppen und das Streben nach visionärem Wandel – all dies gehört nicht zum Spiel. Experten und Lobbyisten zu bezahlen, die direkt auf Parlamentarier oder Kommissionsmitarbeiter zugehen und für »machbare« Modifikationen von Gesetzesentwürfen werben, hingegen schon. Selbst nach einer Kompetenzerweiterung für das Europäische Parlament kann dieses Entscheidungsmodell bestenfalls als Lobby-Demokratie bezeichnet werden, die von einer wahrhaft partizipativen Demokratie Lichtjahre entfernt ist.

Wer das gegenwärtige Modell europäischer Einigung als fortschrittliches Projekt interpretiert, liegt ganz klar falsch.

Eine Rückkehr zu den europäischen Nationalstaaten vergangener Jahrzehnte oder zu den ökonomischen Modellen, die in früheren Phasen der kapitalistischen Entwicklung existierten, ist aber offensichtlich auch keine Lösung. Bewegungen, die die neoliberale, firmengesteuerte EU-Politik bekämpfen, müssen anderen Bewegungen, die innerhalb und außerhalb Europas für Emanzipation und soziale Gerechtigkeit kämpfen, die Hände reichen. Wirkliche Alternativen werden in dem Maße auftauchen, wie sich diese Koalitionen entwickeln. Ein solcher Ansatz ist sicher auch notwendig, um eine Opposition gegen die vielen von der EU vorangetriebenen globalen und regionalen Freihandels- und Investitionsabkommen aufzubauen. Letztere stärken die ökonomische und politische Macht der Konzerne.

Die firmengesteuerte Welthandels-Agenda der EU

Heute versucht die EU die europäischen Gesellschaften international wettbewerbsfähig zu machen und treibt zugleich die Globalisierung in Form bilateraler und weltweiter Deregulierung voran. Unter der Oberfläche globalisierungsoptimistischer Wohlfühlrhetorik wird die internationale Handels- und Investitionspolitik der EU von einem Verlangen nach weltweit unbegrenztem Marktzugang für in Europa ansässige transnationale Konzerne angetrieben. Die Politik anderer Großmächte unterliegt einer ähnlichen Logik. Die vorherrschenden politischen Blöcke haben sich in der WTO zusammengetan, um die Hindernisse für Handel und Investitionen im Süden abzubauen.

Auf dem Gebiet der internationalen Handels- und Investitionspolitik tritt das Demokratiedefizit der EU wohl am deutlichsten zutage. Die Europäische Kommission bestimmt die Tagesordnung und vertritt in Organen wie der WTO die EU-Mitgliedsstaaten. Der Großteil der Entscheidungen der EU über Handel und Investition wird im mächtigen »Komitee der 133« getroffen, das sich aus Handelsfunktionären aus den Mitgliedsstaaten und Vertretern der Kommission zusammensetzt. Obwohl das Europäische Parlament informiert wird, fehlt es ihm in Sachen Außenhandelspolitik an Entscheidungsgewalt (und an einer kriti-

schen Perspektive). Die nationalen Parlamente üben keine effektive Kontrolle über ihre EU-Handelsminister aus. So bleibt die katastrophale Angewohnheit der EU, die Handelspolitik um die Interessen großer transnationaler Konzerne zu formen, weithin unangefochten.

In ihrem Einsatz für die Deregulierung des internationalen Handels und internationaler Investitionen arbeitet die Europäische Kommission sehr eng mit großen europäischen Unternehmen und ihren Interessensverbänden zusammen. Die Kommission und die Unternehmen haben beinahe identische Visionen für die Rolle der EU in der Welt. Dies wird an der Politik der Europäischen Kommission in der WTO sonnenklar. Die Europäische Kommission hat sich seit 1998 für eine umfassende neue WTO-Verhandlungsrunde eingesetzt mit dem Ziel weitergehender Liberalisierung von Handel und Investitionen. Trotz der starken Proteste in Seattle und bei fast jedem größeren internationalen Wirtschaftsgipfel in den letzten Jahren ignoriert die Europäische Kommission nach wie vor die fundamentalen sozialen und ökologischen Mängel einer unternehmensgesteuerten Globalisierung – eines Prozesses, den die WTO weiter befestigt.

In ihrem Einsatz für eine neue Welthandelsrunde hat die Kommission ihre Beziehungen zur europäischen Industrie vertieft, um die Unterstützung für diese angestrebte Runde auszubauen und um Verhandlungsvorschläge in sie einbringen zu können. Im Gegensatz zu hochtrabenden Behauptungen, in dieser neuen WTO-Verhandlungsrunde gehe es um »nachhaltige Entwicklung« und die Interessen der Ärmsten der Welt, zeigte die Europäische Kommission großen Eifer, ihre WTO-Strategie über Handelsinteressen zu definieren und Firmenlobbys als ihre Hauptverbündeten in der Kampagne anzusehen. Die ersten Schritte hin zu dieser relativ neuen und zunehmend symbiotischen Beziehung wurden 1997 während der Verhandlungen über das WTO-Abkommen über Finanzdienstleistungen gemacht. Hier arbeitete die Europäische Kommission Hand in Hand mit der *Financial Leaders Group*, einem weiteren Industrieverband (vgl. den Beitrag von Mosebach in diesem Heft).

Die enge Zusammenarbeit der Europäischen Kommission mit Unternehmen folgt dem Beispiel der Verbindung von

Die Kommission selbst hat Firmen ermutigt, Lobby-Netzwerke zu einigen Themen zu bilden: Die Unternehmensnetzwerke zu den Themen Dienstleistungen und Investitionen gehen auf Anregungen der Kommission zurück.

US-Regierung und US-Industrie in der WTO-Politik. Im Vorfeld von Seattle koordinierte die Europäische Kommission ihre Kampagne für Investitionsverhandlungen in der WTO mit dem *Investment Network* (IN), einem 1998 von der Europäischen Kommission initiierten »informellen Netzwerk« von Firmenvertretern. Das IN, das Fiat, Daimler-Benz, Carlsberg, British Petroleum, Rhone-Poulenc und gut 45 andere Unternehmen vertritt, wurde eingerichtet, um die Prioritäten großer europäischer Unternehmen für ein WTO-Investitionsabkommen zu ermitteln. Die Kommission ermutigte außerdem europäische Dienstleistungsunternehmen, ein »Europäisches Dienstleistungsforum« (*European Services Forum*, ESF) einzurichten, das »EU-Unterhändler auf die Schlüsselhindernisse und Länder hinweist, auf die sie sich in den Verhandlungen konzentrieren sollen.« Die US-Wissenschaftlerin Maria Green Cowles schreibt: »Indem sie eng zusammenarbeiten, präsentieren die Firmen und die Kommission den Mitgliedsstaaten eine bereits von der europäischen Industrie ‚genehmigte‘ Verhandlungsstrategie.« Die Zusammenarbeit der Kommission mit Wirtschaftsvertretern wird durch einen viel beworbenen, aber weitaus vageren parallelen Prozess des »Dialogs« mit der »Zivilgesellschaft« ergänzt.

Eine andere große Körperschaft mit Einfluss auf die Handelspolitik der EU ist der *Transatlantic Business Dialogue* (TABD), der ein weiteres, leuchtendes Beispiel für politisch-wirtschaftliche Synergie ist. Im TABD entwickeln US- und EU-Unternehmen Politikempfehlungen, die zu erfüllen sich die entsprechenden Regierungen alle Mühe geben. In Washington DC und Brüssel ist der Zugang des TABD zum politischen Prozess in bemerkenswertem Maße institutionalisiert. Das Hauptziel des TABD ist der Aufbau eines integrierten transatlantischen Mark-

tes; zudem will er die Führungsrolle von EU und USA in internationalen Handelsgesprächen wie in der WTO stärken und steuern. Der TABD ist nicht nur ein weiteres Beispiel eines Unternehmerverbandes, der sein politisches Umfeld im Namen seiner Mitglieder erfolgreich beeinflusst und manipuliert. Er wurde vielmehr von Teilen der Europäischen Kommission und der US-Regierung initiiert, die hofften, ein solches Organ werde ihrer politischen Agenda Schwung verleihen und ihre Macht vergrößern.

Der TABD ist ein beunruhigendes, aber vorhersehbares Modell politischer Entscheidungsfindung in einer Ära, in der internationale Wettbewerbsfähigkeit die politische Tagesordnung dominiert. Glücklicherweise ist die Bewegung gegen unternehmensgesteuerte Globalisierung inzwischen stärker geworden. Wird es den sozialen Bewegungen gelingen, für mehr Demokratie auch in der Außenhandelspolitik der EU zu sorgen?

Dieser Artikel ist eine gekürzte und aktualisierte Fassung von: »The EU Facing Global Responsibility: Past Records, Future Challenges«, erschienen im Mai 2001 bei »The Society for International Development (SID)«. Für die Übersetzung bedanken wir uns bei Elena Futter. Aktualisierung und redaktionelle Bearbeitung Manfred Faden.

Literatur

- Janssen, Daniel** (2000): *The Pace of Economic Change in Europe*; Rede vor der Versammlung der Trilateralen Kommission im April 2000 in Tokio (<http://www.trilateral.org>).
- Balanya/ Doherty/ Hoedeman/ Ma'anit/ Wesselius** (Hrsg.) (2001): *Europe Inc. Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*; Pluto Press, London 2000; deutsche Ausgabe: *Konzern Europa – Die unkontrollierte Macht der Unternehmen*, Rotpunkt Verlag, Zürich.
- Investment Network** (2000): *How the EC and Business Prepared for WTO Investment Talks in Seattle*; Corporate Europe Observer, Issue 6, April.

KLAUS SCHILDER

Partner oder doch nur Märkte?

Die Nord-Süd-Handelspolitik der EU im Mittelmeerraum, in Lateinamerika und in den AKP-Staaten

Die Europäische Union hat eine ganze Reihe von Entwicklungsländern mit Assoziierungs- oder Partnerschaftsabkommen an sich gebunden. Die neue Generation dieser Verträge geht über bloße Handelsvereinbarungen hinaus: Sie enthalten Bestimmungen zum politischen Dialog, zur Förderung von Demokratie, zur Armutsbekämpfung und zur nachhaltigen Entwicklung. In der Praxis geht es jedoch vor allem um die Öffnung von Absatzmärkten und Investitionsstandorten im Süden.

Verhandlungen über bilaterale Handelsabkommen mit Ländern des Südens scheinen im Lichte der ins Stocken geratenen multilateralen Verhandlungen auf WTO-Ebene derzeit für Europa attraktiv. Für die Europäische Union (EU) ist es leichter, mit kleineren zusammenhängenden Ländergruppen oder Einzelländern zu verhandeln, die der EU weniger Verhandlungsgewicht entgegenzusetzen haben, als im Rahmen von umfassenderen multilateralen »Elefantenrunden«. Zudem werden mit bilateralen Handelsabkommen Präzedenzfälle geschaffen, die die langwierigen Verhandlungen innerhalb der WTO zugunsten der erweiterten Handelsagenda der Europäischen Union beeinflussen können. Darauf deutet auch hin, dass sich in den Entwürfen der EU für bilaterale Abkommen zunehmend Vorschläge finden, die über die WTO-Abkommen hinaus gehen.

Zollunionen und Freihandelszonen müssen bei der WTO angezeigt werden und bestimmten Bedingungen des GATT entsprechen. Die EU hat derzeit 11 regionale Handelsabkommen mit Ländern des Südens in Genf angemeldet. Hinzu kommen das Assoziierungsabkommen mit Jordanien und ein präferentielles Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen mit Mexiko – die Notifizierungen bei der WTO laufen gerade –, außerdem ältere Assoziierungsabkommen mit

Mittelmeeranrainern, das Cotonou-Abkommen mit den 77 AKP-Staaten, für das die WTO Ende 2001 eine Ausnahme genehmigung erteilt hat, sowie als jüngstes das Freihandelsabkommen mit Chile.

Zur ersten Kategorie der klassischen Assoziierungsabkommen zählen rein handelsorientierte Verträge mit Malta, der Türkei und Zypern, die in die 1960er und 70er Jahre zurückreichen. Sie sahen im Allgemeinen die Einführung einer Zollunion als Vorbereitung auf eine spätere Vollmitgliedschaft in der EU vor. Malta und Zypern werden zum 1. Mai 2004 in die Europäische Union aufgenommen. Mit der Türkei wurde nach jahrelangen Verhandlungen die Zollunion 1996 abgeschlossen, der 1994 beantragte EU-Beitritt verschiebt sich jedoch auf unbestimmte Zeit.

Die zweite Gruppe bilden Kooperationsabkommen, die Mitte der 1970er Jahre verhandelt wurden. Diese Abkommen, alle mit Mittelmeeranrainern, zielen hauptsächlich auf die Förderung des gegenseitigen Handels durch den Abbau von Importzöllen auf Industriegüter und die schrittweise Zollreduktion im Agrarbereich. Im Interesse ihrer hochgeschützten Agrarmärkte hielt die EU Zollschranken für »besonders sensible« Agrarprodukte aufrecht, konnte aber zugleich neue Absatzmärkte für diese Produkte im Süden schaffen. Dies spiegelt sich in einem teilweise starken Handelsbilanzdefizit der Mittelmeeranrainer gegenüber der EU zwischen 1981 und 1998 wieder.¹

Handels- und Assoziierungsabkommen der zweiten Generation bilden die dritte Gruppe. Sie wurden zwischen 1995 und

2002 mit acht Mittelmeeranrainern geschlossen (die sog. *Euromed*-Abkommen im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft), müssen aber z.T. noch unterzeichnet oder ratifiziert werden. Dazu zählen aber auch die jüngsten Freihandelsabkommen mit Mexiko und Südafrika, das Freihandelsabkommen mit Chile sowie regionale Handelsabkommen, die derzeit mit den AKP-Staaten sowie dem *Mercosur* (Mercado Común del Cono Sur, Gemeinsamer Markt von Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay mit Chile als assoziiertem Mitglied) verhandelt werden. Ähnlich den bilateralen Investitionsschutzabkommen der EU (vgl. den Beitrag von Manfred Faden) liegt den bilateralen Handels- und Assoziierungsabkommen der zweiten Generation eine gemeinsame Strategie der EU zugrunde, die über bisherige Kooperations- und Assoziierungsabkommen hinausgeht und die bilaterale und regionale Handelspolitik der EU neu definiert und entscheidend erweitert.

Mehr als nur ein Handelsabkommen

Das Kennzeichen der meisten neuen Handelsabkommen der EU mit dem Süden ist die Verbindung der »klassischen« Wirtschaftsförderung mit politischen (Demokratisierung, Menschenrechte und gute Regierungsführung) und entwicklungspolitischen Zielen (Armutsbekämpfung).

Klaus Schilder ist Projektreferent im Arbeitsschwerpunkt EU-Nord-Süd-Politik bei WEED. Er beschäftigt sich mit den ökologischen und sozialen Auswirkungen europäischer Handels- und Investitionspolitik auf die Länder des Südens.

¹ Die wichtigsten Handelspartner in der Region sind die Türkei und Israel, Importe aus dem Libanon, Jordanien und Syrien sind vergleichsweise gering. Nur Algerien und Syrien verzeichnen eine positive Handelsbilanz gegenüber der EU (Zwischenbericht der EU-Kommission über die Umsetzung des Barcelona-Prozesses 2001, Brüssel 2002).

fung und nachhaltige Entwicklung). Der Idealtyp dieser Abkommen umfasst im Kern eine weitgehende Institutionalisierung des politischen Dialogs über die Wahrung der Menschenrechte und demokratischer Prinzipien, die Einrichtung einer WTO-kompatiblen Freihandelszone innerhalb einer 12-jährigen Übergangszeit einschließlich einer schrittweisen Liberalisierung im Agrar- und Dienstleistungssektor, den Schutz geistiger Eigentumsrechte, die Liberalisierung von Kapitalbewegungen und des öffentlichen Beschaffungswesens, Kooperation in Umweltfragen sowie Bestimmungen zu Fragen von Konkurrenz und staatlicher Hilfen. Zusätzlich enthalten die meisten der Abkommen finanzielle Hilfen für die Partnerländer, Regeln zur Zusammenarbeit im sozialen und kulturellen Bereich sowie Bestimmungen zur Rückführung illegaler Einwanderer. Ihre Laufzeit ist in der Regel unbegrenzt.

Derzeit steht die EU mit fünf Ländern bzw. Ländergruppen in Verhandlungen über bilaterale Handels- und Assoziierungsabkommen: Mit dem Golfat (Bahrain, Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und Vereinigte Arabische Emirate), dem Mercosur und den Mittelmeeranrainern verhandelt sie über Freihandelsabkommen; mit Syrien über ein Assoziierungsabkommen im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft; und mit Untergruppen der AKP-Staaten über regionale Wirtschaftspartnerschafts-Abkommen.

Im April 2003 hat die Europäische Kommission zudem eine Initiative zur Stärkung der Handels- und Investitionsbeziehungen mit den ASEAN-Ländern (Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam) ins Leben gerufen, die Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative. Sie umfasst neben den Themen Handel und Investitionen auch Fragen der Handelserleichterung und wird als Vorstufe für den Abschluss präferentieller Handelsabkommen mit der Region gesehen.

Nur vage Bekenntnisse zur Demokratieförderung

Die meisten der verabschiedeten Abkommen enthalten in den ersten Artikeln das Bekenntnis zum politischen Dialog, zur Demokratie und zur Achtung der Menschenrechte.² Dennoch bleibt die kon-



© EU-Kommission

Export fast ohne Gewinn: Im Hafen von Accra in Ghana wird Kaffee verladen.

krete Ausgestaltung dieser Bekenntnisse unklar, und auf die Formulierung wirksamer Kontroll- und Monitoring-Mechanismen, die z.B. die Einhaltung der Menschenrechte und demokratische Entscheidungsprozesse sicherstellen würden, wird verzichtet. Sowohl in den lateinamerikanischen Ländern Chile, Mexiko und Brasilien als auch in den meisten nordafrikanischen Mittelmeeranrainern gibt es laut Amnesty International auch heute noch schwerwiegende Verstöße gegen die Menschenrechte. So ist zu befürchten, dass die EU Menschenrechts- und Demokratiefragen nicht zum zentralen Anliegen der Abkommen macht, sondern vielmehr ihren wirtschaftlichen Freihandelsinteressen unterordnet.

In fast allen EU-Abkommen fehlen Hinweise auf die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen in einen struktu-

rierten und umfassenden Dialogprozess. Das gilt etwa für die Mittelmeer-Assoziierungsabkommen, das Mexiko-Abkommen sowie das Verhandlungsmandat für die *Mercosur*-Gespräche. Entgegen vollmundiger Ankündigungen und Grundsatzpapiere aus der Kommission spiegelt sich hier die drastisch sinkende Wertschätzung der Brüsseler Entwicklungsbürokratie für die zentrale Rolle, die zivilgesellschaftliche Gruppierungen für eine gerechte und nachhaltige Entwicklung im Süden spielen. Nur mit Chile wurde die Einrichtung eines gemeinsamen Konsultationskomitees vereinbart; das Freihandelsabkommen mit Südafrika sieht

² Im Fall der Palästinensischen Autonomiebehörde handelt es sich aufgrund des besonderen politischen Status um ein Interim-Assoziierungsabkommen, in dem keine Bestimmungen zum politischen Dialog verankert sind.



Von der Partnerschaft haben sie wenig zu erwarten: Schulkinder in Benin.

die »Stärkung und Einbeziehung« der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess vor, bleibt hier aber vage.

Einzig im Cotonou-Abkommen finden sich zahlreiche Verweise auf die verstärkte Information, Konsultation und Partizipation der Zivilgesellschaft als eines der nichtstaatlichen Akteure bei der Implementierung des Kooperationsabkommens. Doch auch hier fehlen verbindliche institutionelle Strukturen, die die Zusammenarbeit auf eine sichere Grundlage stellen und mit den nötigen Finanzmitteln ausstatten würden. Erste Erfahrungen bei der Formulierung der sog. Länderstrategiepapiere im Rahmen des Cotonou-Folgeprozesses offenbaren die vielfach mangelhafte und selektive Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in den AKP-Staaten.³ Und auch der seit September 2002 laufende Verhandlungsprozess über neue Wirtschaftsabkommen mit den AKP-Staaten

findet in Brüssel hinter verschlossenen Türen statt.

Das Kernstück bleibt der Abbau von Handelsschranken

Kernstück der bilateralen Abkommen ist die Liberalisierung des Handels mit Gütern, Agrarerzeugnissen und Dienstleistungen. Obwohl die Bestimmungen von Fall zu Fall variieren, enthalten alle Abkommen grundlegende gemeinsame Elemente: So sehen die Euro-Mediterranen Assoziierungsabkommen sowie das Cotonou-Abkommen die Einführung einer Freihandelszone in Übereinstimmung mit Art. 24 des GATT-Vertrages innerhalb von längstens 12 Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens vor, im Falle von Mexiko und der EU-Öffnung gegenüber Südafrika schon innerhalb von 10 Jahren. Liberalisierungsschritte im Agrarbereich erfolgen nur schrittweise und werden in den meisten Fällen

von weiteren Verhandlungen abhängig gemacht.⁴ Während die Abkommen die Entwicklungsländer zwingen, ihre Märkte weitgehend für EU-Produkte zu öffnen, bestehen gerade bei vielen der in der EU produzierten landwirtschaftlichen Erzeugnisse weiterhin hohe Zollschränken für Einfuhren aus dem Süden.

Die Freihandels-Abkommen mit Südafrika, Mexiko und Chile sehen darüber hinaus eine Sicherheitsklausel für den Fall vor, dass ein sprunghaftes Ansteigen der Handelsflüsse einen Sektor oder die gesamtökonomische Situation eines Partners bedroht. Das ist de facto eine Hintertür der EU, um ihre Märkte für den Fall einer erfolgreichen Exportsteigerung eines südlichen Partners vorübergehend zu schließen. Eine asymmetrische Senkung der Zölle, wie sie im Falle Südafrikas vorgesehen ist, soll zwar Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstand ungleicher Partner abfangen helfen, wird aber möglicherweise durch höhere zu erwartende Anpassungskosten auf Seiten der Entwicklungsländer mehr als aufgehoben. Aus Sicht der Entwicklungsländer ist der von der EU vorgegebene Liberalisierungsfahrplan zu schnell, um einer entwicklungsverträglichen Umgestaltung der einheimischen Produktion genügend Raum zu bieten. Vor allem kleinere und mittlere Betriebe werden durch den Konkurrenzdruck europäischer Produzenten vom Markt verdrängt. Eine Schutzklausel für Industrien, die erst im Aufbau sind, oder besonders sensible Sektoren in den Ländern des Südens findet sich nur im Freihandelsabkommen mit Südafrika.

Bei den Bestimmungen zur Liberalisierung des Kapitaltransfers herrschen große Unterschiede zwischen den einzelnen Abkommen. In der Regel wird die vollständige Freigabe des Kapitalverkehrs angestrebt. In einigen Verträgen sind darüber hinaus Investitionsgarantieklauseln verankert – etwa Bestimmungen zum Abschluss von bilateralen Investitionsschutz-

³ Rede von Entwicklungskommissar Paul Nielson anlässlich der 3. Paritätischen Parlamentarischen Versammlung der AKP und EU am 30. Oktober 2001 in Brüssel; Analyse der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen in 24 Länderstrategiepapieren durch die Cotonou Monitoring Group, Brüssel.

⁴ Einzig der Vertragstext des EU-Freihandelsabkommens mit Mexiko sieht eine volle Liberalisierung (mehr als 96% der Tariflinien) für landwirtschaftliche Produkte bis 2010 vor.

abkommen im Falle von Chile oder zur Vermeidung von Doppelbesteuerung in den meisten Assoziierungs-Abkommen mit den Mittelmeeranrainern. Auch im Cotonou-Abkommen mit den AKP-Staaten ist der Schutz ausländischer Investitionen fest verankert. Dort ist festgelegt, dass die regionalen Wirtschaftspartnerschafts-abkommen, die auf dem Cotonou-Abkommen basieren – die Verhandlungen darüber beginnen im Herbst 2003 –, einen Investitionsschutz enthalten sollen. Die EU strebt dort umfangreiche Zugeständnisse an internationale Anleger an, z.B. Rechtsgarantien zum Schutz ausländischer Investoren, eine Meistbegünstigungsklausel, Schutz vor Enteignung und Verstaatlichung, freien Gewinntransfer sowie einen internationalen Streitschlichtungsmechanismus. Es ist daher zu befürchten, dass die EU auf diese Weise die Grundlage für ein mögliches Investitions-garantiesystem legt und mit regionalen und bilateralen Verträgen das erreicht, was mit dem gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) in der OECD angestrebt war (vgl. auch den Beitrag von Manfred Faden).

Das Europäische Parlament hat sich bereits 1999 dafür eingesetzt, dass ein verbindlicher Verhaltenskodex für ausländische Investoren in Entwicklungsländern in den Anhang zukünftiger Abkommen aufgenommen wird. Damit würden die Investoren zur Einhaltung sozialer, menschenrechtlicher und ökologischer Mindeststandards verpflichtet. Dazu hat das EP eine nicht bindende Resolution verabschiedet. Die Kommission hat daraufhin zwar ein Grünbuch zur Unternehmensverantwortung vorgelegt. Der Beschluss des EP hatte aber keinen Einfluss auf die Formulierung von Handelsabkommen.

Die Mehrheit der Abkommen sieht eine graduelle Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen gemäß den Bestimmungen des WTO-Dienstleistungsabkommens GATS vor (vgl. den Beitrag von Barbara Dickhaus). So sind entsprechende Bestimmungen zur Einführung des Meistbegünstigungsprinzips im Dienstleistungssektor in den Mittelmeer-Abkommen mit Algerien, Israel, Marokko und Tunesien wie auch im Freihandelsabkommen mit Südafrika enthalten. Auch das Abkommen mit Mexiko enthält die Verpflichtung zur vollständigen Liberalisierung innerhalb eines Zeitraumes von 10 Jahren. Und das

Während die Abkommen die Entwicklungsländer zwingen, ihre Märkte für EU-Produkte weit zu öffnen, behält die EU für Einfuhren vieler landwirtschaftlicher Erzeugnisse aus dem Süden hohe Zollschranken bei.

Cotonou-Abkommen sieht die Integration des Handels mit Dienstleistungen in die Verhandlungen über Regionale Partnerschaftsabkommen vor.

Auch im Bezug auf die Liberalisierung im öffentlichen Beschaffungswesen fördert die EU die Interessen der einheimischen Industrie. Alle Abkommen enthalten Abschnitte, die die Partnerländer zur Öffnung ihres öffentlichen Beschaffungswesens anhalten. Während die Mittelmeerabkommen – ausgenommen das mit der Palästinensischen Autonomiebehörde – nur allgemein ohne konkreten Zeitplan auf eine allmähliche Öffnung abzielen, enthalten besonders die Freihandelsabkommen mit Mexiko und Chile umfangreichere Regeln. So verpflichten sich beide Vertragsparteien, Änderungen in den entsprechenden Bestimmungen des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA und des WTO-Übereinkommens über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) in das bilaterale Abkommen zu übernehmen. Ausnahmen gelten u.a. für die Regelung von Konflikten über geistige Eigentumsrechte, die einem eigenen Konsultationsverfahren unterliegen.

Kein Geld für die Untersuchung der Umweltfolgen

Die EU weist gerne auf ihre weltweite Vorreiterrolle bei der Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie für zukünftige multilaterale Handelsrunden hin. In bilaterale und regionale Abkommen haben diese Bestrebungen aber bislang kaum Eingang gefunden. Dies gilt laut einer bislang unveröffentlichten Regionalstudie des Bundesumweltministeriums für die geplante Mittelmeer-Freihandelszone und in noch stärkerem Maße für den schwachen umweltpolitischen Status des *Mercosur*.

Für ökologisch nachhaltige Entwicklung ist allerdings nicht nur die Veran-

kerung der Umweltpolitik mit hoher und sektorübergreifender Priorität nötig, sondern auch eine regionale Perspektive. Schon seit langem fordern Umweltschutzverbände und Entwicklungsorganisationen daher die Einbeziehung von Studien über Umwelt- und Nachhaltigkeitsverträglichkeit in die Verhandlungen über bilaterale und regionale Wirtschaftsabkommen. Die Vorgabe der EU, für alle wichtigen politischen Entscheidungsfelder Nachhaltigkeits-Verträglichkeitsstudien durchzuführen, ist daher zu begrüßen. Sollen diese wirklich zur umweltpolitischen Kohärenz von Handelsabkommen beitragen, so müssen alle betroffenen Bevölkerungsgruppen beteiligt werden, und ihre Ergebnisse müssen in den weiteren politischen Prozess Eingang finden.⁵

Beispiel Mittelmeer: Die bisher abgeschlossenen Euro-Mediterranen Assoziierungsabkommen sehen die Einführung einer regionalen Freihandelszone im Mittelmeerraum innerhalb der nächsten 7 bis 15 Jahre vor⁶. Es ist jedoch auffällig, dass in den für die Umwelt bestimmten Budgetlinien der EU kein Geld für die Untersuchung der Umweltfolgen der Liberalisierungspolitik bereit steht. Auch ist die Durchführung von Umweltverträglichkeitsstudien vor Abschluss der Verträge in den bestehenden Mittelmeer-Abkommen nicht vorgesehen. Lediglich die Abkommen mit Israel und der Palästinensischen Autonomiebehörde erwäh-

⁵ Zur Kritik am bisherigen Prozess des SIA zu den laufenden WTO-Verhandlungen siehe <http://trade-info.cec.eu.int/doclib/html/113002.htm>.

⁶ Eine Ausnahme bildet das Interim-Assoziierungsabkommen der EU mit der Palästinensischen Autonomiebehörde, das eine Freihandelszone mit der West Bank und dem Gaza-Streifen bereits für 2001 vorsah. Die politische Lage und Druck von Israel erlauben derzeit keine weiterführenden Verhandlungen über ein umfassendes Assoziierungsabkommen.

Streit könnte es in Zukunft über Fragen des Demokratieverständnisses geben oder über Rücknahmeklauseln für Flüchtlinge, illegale Einwanderer und abgelehnte Asylbewerber.

nen diese neben dem kontinuierlichen *Monitoring* als mögliche Instrumente im gemeinsamen Umweltschutz. Ein umfassendes Bekenntnis zu ökologischer Nachhaltigkeit als einem grundlegenden Element der wirtschaftlichen Zusammenarbeit fehlt in allen Abkommen.

Die Durchsetzungsinstrumente, die allen Verträgen gemeinsam sind, offenbaren eine weitere neue Qualität der Abkommen: Sie reichen weit über den Handelsbereich hinaus und erstrecken sich auf fast alle Bereiche der Abkommen. Die Streitschlichtung im Rahmen der neuen Mittelmeer-Assoziierungsabkommen obliegt in der Regel dem gemeinsamen Ministerrat, der von einem Verwaltungskomitee unterstützt wird. Auch das Freihandelsabkommen mit Mexiko enthält eine umfassende bilaterale Streitschlichtungsklausel. Von dieser ausgenommen sind nur Fälle, die unter die im Rahmen der WTO geschlossenen Verpflichtungen fallen. Für den Fall, dass im Streitfall keine Einigung erzielt werden kann, ist die Aussetzung der Vereinbarungen im Rahmen sogenannter Suspendierungsklauseln allerdings bislang nur in den Abkommen mit Südafrika und im Cotonou-Abkommen vorgesehen.

Streit zwischen den Vertragsparteien kann es in Zukunft z.B. über Fragen des Demokratieverständnisses oder allgemeine Rücknahmeklauseln für Flüchtlinge, illegale Einwanderer und abgelehnte Asylbewerber geben. Im Assoziierungsabkommen mit Israel sind aufgrund des starken Drucks der EU bereits Maßnahmen zur Verhinderung illegaler Einwanderung verankert worden. Und kurz vor Abschluss der Verhandlungen im Frühjahr 2000 übte die EU Druck auf die AKP-Staaten aus, eine Rücknahmeklausel auch in das neue Cotonou-Abkommen aufzunehmen. Der Vorstoß scheiterte, und ein Kompromiss sieht nun vor, in bilateralen Gesprächen individuelle Rücknahmevereinbarungen zu finden. Insgesamt

ein schlechter Vorgeschmack darauf, was die EU unter ihrem propagierten »offenen und partizipativen« politischen Dialog mit den Süd-Partnerländern versteht.

Fazit: In der handelspolitischen Praxis vertraut die EU unverändert auf die Wirksamkeit ihrer neoliberalen Freihandelsdoktrin »Handelsliberalisierung gleich Wirtschaftswachstum gleich Bekämpfung der Armut«. Sie setzt dabei verstärkt auf eine breite Palette politischer Instrumente, die weit über klassische Handelsabkommen hinausreicht. Unter der Maxime der »schrittweisen Integration in die Weltwirtschaft« drängt die Gemeinschaft die Entwicklungsländer bilateral zu den Zugeständnissen in der Handels- und Investitionspolitik, die auf multilateraler Ebene derzeit am Widerstand der Mehrzahl der Entwicklungsländer scheitern.

Im Zentrum steht das Rennen um Absatzmärkte

An den derzeitigen Vorbereitungen auf die Verhandlungen über Partnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten wird zudem deutlich, dass die EU mit ihrer Initiative zur Unterstützung regionaler Integrationsprozesse im Süden faktisch nur auf die Schaffung von »Freihandels-Regionen« abzielt. Autonome Integrationsbestrebungen, die zwar die regionale Zusammenarbeit im Süden stärken wollen, aber nicht die baldige Etablierung einer Freihandelszone vorsehen, erscheinen der Kommission dagegen ungeeignet für die Aufnahme erfolgreicher Verhandlungen. Die EU widerspricht hier in eklatanter Weise ihrem selbst gestellten politischen Ziel, regionale Integrationsbestrebungen innerhalb der AKP-Staaten zu unterstützen.

Da die meisten Abkommen erst wenige Jahre in Kraft sind oder derzeit noch verhandelt werden, gibt es bislang kaum Lehren über deren Auswirkungen auf die Länder des Südens⁷. Doch Untersuchungen über die Auswirkungen marktwirt-

schaftlich orientierter Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank sowie Studien über die sozialen und ökologischen Auswirkungen der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) am mexikanischen Beispiel zeigen deutlich, dass makroökonomische Liberalisierungen in der Mehrzahl der Fälle das wirtschaftliche und soziale Gefälle verstärkten und so zur Verschlechterung der Lebensbedingungen der besonders armen Bevölkerungsteile beitragen können. Die EU hat bislang nicht überzeugend demonstrieren können, dass die umfassende Agenda der neuen Generation von Handelsabkommen eine breite, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung im Süden fördert.

Doch der EU geht es um die Ausweitung ihrer Exporte in die Länder des Südens und die Sicherung neuer Absatzmärkte, besonders im Hinblick auf Hochtechnologien und Dienstleistungen. Weitere Anliegen sind, den Fluss an Direktinvestitionen in die Industrie und für Privatisierungsprogramme zu vergrößern. Als strategisches Ziel der EU gilt, durch rasche Fortführung der Verhandlungen mit dem *Mercosur* und den afrikanischen AKP-Staaten der Handelsmacht USA, die mit der angestrebten Pan-Amerikanischen Freihandelszone und dem *African Growth and Opportunity Act* die gleichen Absatzmärkte anvisiert, ein handelspolitisches Gegengewicht entgegenzusetzen. Eine entwicklungsförderliche besondere Behandlung der schwächeren Wirtschaftspartner im Süden scheint da von zweitrangiger Bedeutung. Zwar lassen einige der neuen Abkommen sowohl im Hinblick auf den Liberalisierungszeitplan als auch auf deren Umfang Elemente einer Asymmetrie während der Übergangsphase erkennen. Doch letztlich wird der wirtschaftlich stärkere Verhandlungspartner den größten wirtschaftlichen Nutzen haben. Regionale Integration im Süden ist für die EU kein eigenständiges Ziel, sondern nur ein weiterer Schritt hin zur vollständigen Einschnürung der Entwicklungsländer in das enge multilaterale Handelskorsett.

⁷ Vgl. das gemeinsam von WEED und »terre des hommes« erstellte Arbeitspapier »Lessons Learned? The Impact of Trade Liberalisation Policies on Countries and Regions in the South – A Collection of Evidence«, Dezember 2002, das unter <http://weed-online.org/eu/texte/lessons2003.htm> bestellt werden kann.

MARKUS KRAJEWSKI

Begrenzte Konflikte

Die transatlantischen Beziehungen im multilateralen Handelssystem

Die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der EU prägen die Zukunft des Welthandelssystems. Sie werden bestimmt von Konflikten in Einzelfragen und vom gemeinsamen Interesse, diese zu entschärfen und das multilaterale System zu erhalten. Allerdings ist in jüngster Zeit auf beiden Seiten des Atlantik eine Neuorientierung in Richtung bilateraler und regionaler Abkommen zu beobachten.

Die Entwicklung des multilateralen Handelssystems wird entscheidend von den USA und der Europäischen Union (EU) geprägt. Das transatlantische Verhältnis spielt deshalb nicht selten eine entscheidende Rolle in der WTO. Diese Erkenntnis ist fast schon trivial, gleichwohl kann sie nicht oft genug in Erinnerung gerufen werden. Es ist daher angezeigt, die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU etwas genauer zu betrachten, um daraus Rückschlüsse auf die Zukunft der WTO abzuleiten.

Hier können nur einige zentrale Momente des transatlantischen Verhältnisses aufgezeigt, keine vollständige Analyse geliefert werden. Es geht um Thesen als Beitrag zur politischen Diskussion. Aspekte des transatlantischen Verhältnisses sollen identifiziert werden, die einer kritischen zivilgesellschaftlichen, wissenschaftlichen oder parlamentarischen Beobachtung bedürfen.

Das transatlantische Verhältnis ist sowohl durch die Nutzung und Fortentwicklung des multilateralen Systems geprägt als auch durch die bewusste Umgehung oder Unterminierung dieses Systems. Dies führt dazu, dass beide Blöcke die WTO und Verhandlungen in der WTO nutzen und zugleich regionale, bilaterale oder unilaterale Strategien verfolgen, wenn der multilaterale Ansatz nicht weiter führt. An dieser Grundkonstellation haben auch die Ereignisse in der Folge des 11. September 2001 und die

jüngsten transatlantischen Zerwürfnisse über den Irak-Krieg nichts geändert.

Zwei Fünftel des Welthandels werden zwischen den USA und der EU abgewickelt

Die USA und die EU zeichnen jeweils für gut ein Fünftel der weltweiten Exporte bzw. Importe verantwortlich, d.h. gemeinsam tätigen sie gut zwei Fünftel des Welthandels (wobei der Handel innerhalb der EU nicht mitgerechnet ist). Der gegenseitige Warenaustausch zwischen den USA und der EU umfasst etwa 37% des Weltwarenhandels, im Dienstleistungshandel sind es sogar 45%. Seit Mitte der 1990er Jahre ist das Verhältnis der USA zu den EU (wie zum Rest der Welt) durch ein chronisches Handelsdefizit geprägt.

Die Bedeutung des transatlantischen Verhältnisses spiegelt sich in der WTO wider. Die USA und die EU gehören nicht nur zu den Hauptakteuren bei der Entscheidungsfindung in der WTO; auch informelle Verhandlungen in so genannten *green rooms* oder während der Ministertreffen im kleinsten Kreis (*Mini-Ministerial*) sind ohne die USA oder die EU undenkbar. Auch in der WTO-Streitschlichtung liegen die USA und die EU ganz vorne. An etwa drei Viertel aller Fälle sind einer oder beide als Kläger oder Beklagte direkt beteiligt, darunter an vielen der in der Öffentlichkeit bekannten WTO-Streitfälle (zum Beispiel um den Handel mit Bananen, Hormonfleisch, Shrimps, Asbest- oder Stahl-Produkten oder mit gentechnisch veränderten Produkten). In etwas über 20% der Fälle streiten EU und USA sogar allein miteinander (für eine Übersicht über die Streitfälle siehe WTO 2003).

Die Bedeutung des Verhältnisses zwischen USA und EU zeigte sich auch wäh-

rend der WTO-Ministertagung in Seattle 1999. Man mag den Einfluss der Straßenproteste oder der Unzufriedenheit der Entwicklungsländer unterschiedlich bewerten; die Ministerkonferenz scheiterte letztlich daran, dass die USA und die EU sich in zahlreichen Punkten nicht einigen konnten bzw. angesichts der äußeren Umstände dazu nicht mehr in der Lage waren.

Wenn in der Presse über das Verhältnis USA-EU in der WTO berichtet wird, dann zumeist anlässlich von Handelskonflikten zwischen beiden Blöcken. Besonders intensiv war das Medieninteresse, als in der ersten Hälfte des Jahres 2002 ein »Klassiker« unter den WTO-Streitfällen zu Ende ging: Der Bananenmarktstreit. Dabei ging es darum, ob die EU-Bananenmarktordnung, welche sogenannte »Dollarbananen« bei der Einfuhr in die EU gegenüber Bananen aus den AKP-Staaten benachteiligte, mit den WTO-Regeln vereinbar ist. Dieser Streit, der sowohl den Vorgänger der WTO, das GATT, als auch die WTO mehrfach beschäftigte, endete mit einer gütlichen Einigung zwischen der EU, den USA und Ecuador. Ein weiterer hochpolitischer Fall – der Konflikt um die Lieferung hormonbehandelten US-amerikanischen Rindfleisches in die EU, wo Hormongaben an Rinder untersagt sind – ist dagegen noch ungeklärt.

Ein aktueller Streit zwischen den USA und der EU betrifft eine besondere steuerrechtliche Regelung in den USA, der US-Unternehmen Steuervorteile im internationalen Handel verschaffte (*»Foreign Sales Corporations«, FSC*). Die EU sah hierin eine Diskriminierung einheimischer Unternehmen und gewann den Streit vor der WTO gegen die USA. Da die USA nach Auffassung der EU ihr

Markus Krajewski hat in Hamburg und in den USA Rechtswissenschaft und internationale Beziehungen studiert. Er ist Dozent am King's College in London, Mitglied bei WEED und Attac Deutschland und war Mitarbeiter der AG Handel im Forum Umwelt und Entwicklung.

Gesetz gleichwohl nicht WTO-konform reformierten, beantragte die EU bei der WTO die Verhängung von Sanktionen. Anfang 2002 veröffentlichte der *Appellate Body* seine Entscheidung, dass das neue Gesetz tatsächlich nicht mit WTO-Recht vereinbar ist. Im August 2002 bestimmte ein WTO-Schlichter die Höhe möglicher Sanktionen auf 4 Mrd. US-Dollar. Die EU kann nun Strafzölle verhängen, wartet aber ab, ob eine WTO-konforme Änderung in den USA zustande kommt. Weitere Streitfälle werfen ihre Schatten voraus. Brisant ist insbesondere die Frage des europäischen Zulassungsstopps für neue gentechnisch veränderte Produkte: Die USA haben diesen Fall im Mai 2003 vor die WTO gebracht.

Die Handelskonflikte zwischen den USA und der EU sind immer wieder als Indikator für das transatlantische Verhältnis herangezogen worden. Die Bedeutung dieser Streitigkeiten sollte jedoch nicht überschätzt werden. Es handelt sich zum Teil um Fälle mit hohem politischen Wert, die jedoch ökonomisch eine eher untergeordnete Rolle spielten. So betraf der Bananenmarktfall lediglich die Interessen zweier US-amerikanischer Fruchthandels Häuser und hatte für den übrigen Teil der US-Wirtschaft keine Bedeutung.

Etwas anderes gilt für den Fall der FSC und für den Streit um gentechnisch veränderte Nahrungsmittel. Diese Konflikte betreffen wirtschaftlich relevantere As-

These vertreten wurde, der Bananenmarktfall und der FSC-Fall könnten quasi gegeneinander aufgerechnet werden.

Aus diesen Gründen sind einzelne Handelskonflikte zwischen den USA und der EU in der WTO immer nur kleine Ausschnitte aus der politischen Grundstimmung zwischen beiden Handelsblöcken und lassen kaum allgemeine Rückschlüsse auf das transatlantische Verhältnis zu (vgl. Taylor 2001). Auf keinen Fall kann ausschließlich anhand dieser Konflikte auf einen grundlegenden handelspolitischen Konsens oder Dissens zwischen den USA und der EU geschlossen werden.

Die zwiespältige Wirkung des handelspolitischen Dialogs

Einen tieferen Einblick in das transatlantische Verhältnis verschafft die Betrachtung eines relativ neuen Phänomens in den Beziehungen zwischen USA und EU: des transatlantischen Dialogs. Hierbei handelt es sich um eine institutionalisierte und regelmäßige Form des Austausches sowohl auf Regierungsebene als auch – was bedeutsamer ist – auf der Ebene von Beamten und Wirtschaftsvertretern. Der Dialog der Wirtschaftsführer untereinander ist im so genannten *Transatlantic Business Dialogue* (TABD) organisiert, ohne Zweifel einem der einflussreichsten Lobbyverbände in den globalen Wirtschaftsbeziehungen über-

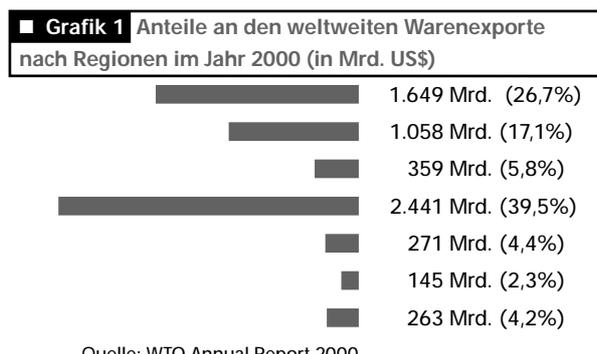
nicht erwehren, dass der Wunsch des TABD erfüllt worden ist.

Der transatlantische Austausch auf der Arbeitsebene der verschiedenen Ministerien, aber auch zwischen anderen Behörden und staatlichen Einrichtungen, stellt wegen seiner Intensität eine Besonderheit dar; Staatsbedienstete kommunizieren direkt miteinander und kennen sich gegenseitig persönlich. Dadurch können sie den politischen Prozess auch unabhängig von der jeweiligen Regierung oder den politisch verantwortlichen Beamten bzw. Ministern betreiben (siehe dazu Steffenson 2000). Während der genaue Umfang und der tatsächliche Einfluss des Austausches von Beamten unterhalb der Regierungsebene noch unklar ist, ist allgemein bekannt, dass der TABD einen außerordentlich großen Einfluss auf die Agenda der transatlantischen Politik hat. Beide Foren werfen zudem zahlreiche Legitimationsfragen auf, insbesondere da der demokratische Prozess teilweise umgangen wird und Entscheidungen in einer höchst intransparenten Weise getroffen werden.

Der transatlantische Dialog mit seinen verschiedenen Foren kann insbesondere im Vorfeld handelspolitischer Konflikte, aber auch bei der Formulierung zukünftiger Handelspolitiken eine bedeutsame Rolle spielen. Insoweit kann er einerseits dazu genutzt werden, das multilaterale System von spezifischen Konflikten zwischen den USA und der EU zu entlasten. Er dient jedoch auch – und das dürfte legitimationstheoretisch problematischer sein – einer Umgehung und Aushöhlung des multilateralen Systems, da zahlreiche Fragen, die nicht nur für das Verhältnis zwischen EU und den USA von Bedeutung sind, sondern das Welt-handelssystem insgesamt betreffen, hier gleichsam vorentschieden werden.

Bilaterale und regionale Strategien auf dem Vormarsch?

Eine noch größere Gefahr für das multilaterale System bedeuten jedoch neue strategische Ausrichtungen sowohl in der Handelspolitik der USA als auch in der EU-Politik auf bilaterale oder regionale Strukturen (vgl. die Beiträge von Manfred Faden und Klaus Schilder in diesem Report). Am augenfälligsten ist eine verstärkte regionale Ausrichtung im Fall



pekte der gegenseitigen Handelsbeziehungen. Es ist aber möglich, dass die EU den Handelsstreit um die FSC nicht zuletzt deshalb begonnen hat, um ein Druckmittel gegen die Strafzölle im Bananenmarktfall in der Hand zu haben. Dafür spricht, dass in der Vergangenheit oft die

haupt. Vor der WTO-Ministerkonferenz von Doha hat der TABD noch einmal eindringlich eine neue Runde gefordert, wenngleich mit »realistischer« Agenda. Liest man das Mandat für die WTO-Verhandlungen, das in Doha verabschiedet wurde, kann man sich des Eindrucks

der USA an ihrem Engagement für die Pan-amerikanische Freihandelszone (*Free Trade Area of the Americas*, kurz FTAA) zu beobachten. Aber auch die bilateralen Abkommen mit Jordanien, Chile und Singapur machen deutlich, dass die USA bestimmte Schlüsselländer auswählen, um sie handelspolitisch stärker an sich zu binden. Im investitionspolitischen Bereich schlägt sich diese Entwicklung in einer Zunahme bilateraler Investitionsabkommen nieder, die in ihrem Inhalt dem gescheiterten multilateralen Investitionsabkommen (MAI) oft nicht unähnlich sind (vgl. Peterson 2000). Diese Tendenzen können als strategische Bilateralisierung der Handelspolitik bezeichnet werden.

Eine ähnliche – wenngleich derzeit nicht ganz so offensichtliche – Ausrichtung auf bilaterale und regionale Strukturen ist auch in der EU zu beobachten. Letztlich ist auch der von der EU im Rahmen ihrer Strategie für Doha formulierte »plurilaterale« Ansatz in diesem Zusammenhang zu sehen. Auch hier ging es darum, bestimmte Schlüsselländer rechtlich enger zu binden und diese Bindung dann u.U. auf weitere Länder auszudehnen. Aus strategischer Sicht dürfte eine Bindung der Schlüsselländer bereits genügen, sodass an einer weiteren Multilateralisierung nicht immer ein gesteigertes Interesse bestehen muss.

Es zeigt sich somit, dass sich das transnationale Kapital und die seine Interessen verfolgenden Regierungen insbesondere seit dem Scheitern des MAI und der WTO-Ministerkonferenz von Seattle verstärkt um strategische Optionen jenseits des multilateralen Systems bemühen. Diese – jedenfalls teilweise – Uorientierung dürfte mit zu den bedeutendsten Entwicklungen im internationalen Handels- und Wirtschaftssystem der letzten Jahre zählen. NRO, soziale Bewegungen und die Wissenschaft müssen diesen Wandel in ihrer kritischen Beobachtung und Auseinandersetzung mit der internationalen Handels- und Wirtschaftspolitik daher unbedingt berücksichtigen.

Dabei wird zu beachten sein, dass bilaterale und regionale Strategien aus entwicklungspolitischer, sozialer oder ökologischer Sicht durchaus Vorteile haben können. So ließen sich etwa aus einer emanzipatorischen Perspektive die zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwi-

schen der EU und den AKP-Staaten im Rahmen des Cotonou-Abkommens tatsächlich zu einem entwicklungspolitisch sinnvollen, partnerschaftlichem Verhältnis umgestalten, den politischen Willen dazu vorausgesetzt.¹ Auch können bestimmte umwelt- oder sozialpolitische Standards in bilateralen oder regionalen Abkommen u.U. eher durchgesetzt werden als auf der multilateralen Ebene. Dennoch schwächen regionale und bilaterale Strategien nahezu immer die Position und die Verhandlungsmacht der Verhandlungspartner der USA bzw. der EU. Sie sind daher aus entwicklungspolitischer Sicht kaum geeignet, einen gerechten Ausgleich zwischen wirtschaftlich ungleichen Partnern herzustellen.

Keine Kehrtwendung in der US-Handelspolitik nach dem 11. September

Die handelspolitische Agenda der Regierung George W. Bush bleibt blass. Die US-amerikanische Außenpolitik wird nach wie vor vom so genannten Kampf gegen den Terrorismus geprägt. Dieser hat ein dreimonatiges Dauerbombardement Afghanistans, die Besetzung des Irak und die Aushebelung zentraler Bürgerrechte in den USA gebracht, jedoch nicht die wirkliche Eindämmung des internationalen Terrorismus.

Anfang Februar 2002 stellte Zoellick die Eckpunkte der US-amerikanischen Handelspolitik für das Jahr vor. Der Abschluss von bilateralen Freihandelsabkommen mit Chile und Singapur, die Aufnahme Russlands in die WTO und die Einbindung der am wenigsten entwickelten Länder in die neuen WTO-Verhandlungen stehen danach ganz oben auf der Prioritätenliste der USA. Während die bilateralen Freihandelsabkommen ganz im Sinne einer strategischen Bilateralisierung der Handelspolitik zu sehen sind, stellen die beiden anderen Eck-

Die EU wie die USA suchen seit dem Scheitern der Konferenz in Seattle verstärkt Optionen jenseits des multilateralen Systems. Das muss entwicklungspolitisch gesehen kein Nachteil sein.

punkte Teile einer multilateralen Strategie dar, die nicht zuletzt dem Bemühen entspringen dürfte, die »weltweite Koalition gegen den Terrorismus« auch im handelspolitischen Bereich abzusichern. Wahrscheinlich werden die USA ihr nationales Interesse weiter mittels eines Politik-Mix aus multilateralen, regionalen, bilateralen und unilateralen Strategien verfolgen.

Beiderseits des Atlantiks dominieren Kapitalinteressen die Handelspolitik

Das transatlantische Verhältnis ist weder von einem Systemgegensatz noch von einem grundsätzlichen Gleichklang der Interessen geprägt. In bestimmten WTO-Streitfällen werden Gegensätze deutlich, die jedoch nicht als Ausdruck sich grundsätzlich entgegenstehender Positionen gesehen werden können. Das Interesse des transnationalen Kapitals auf beiden Seiten des Atlantiks an politischen Strukturen, in denen seine Interessen durchgesetzt werden können, dominiert die Handelspolitik der USA und der EU.

Daher werden auch allgemeine wirtschafts- oder sozialpolitische Differenzen zwischen den USA und der EU, etwa bei der Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme oder im Arbeitsrecht, die internationale Handelspolitik nur in einem begrenzten Umfang beeinflussen. Selbst wenn man die EU als Modell des »rheinischen Kapitalismus« und die USA als Modell eines *laissez-faire*-Kapitalismus betrachtet, bedeutet dies keinen systemischen Gegensatz in der Handelspolitik.

¹ Siehe dazu auch die Diskussionsbeiträge einer gemeinsamen Tagung von WEED, terre des hommes und der Friedrich-Ebert-Stiftung im März 2002 mit dem Titel »The Cotonou Agreement – New Perspective for European Trade Policy?«, erhältlich unter <http://www.weed-online.org/eu/info/cotonou.htm>.

Die von der EU im Vorfeld von Seattle und Doha vertretene Position, wonach eine neue Welthandelsrunde die Themen Investitionen, Wettbewerb und Umwelt enthalten müsste, mag zwar auch auf binnenwirtschaftspolitische Werte innerhalb der EU zurückzuführen sein. Diese Themen dienen jedoch hauptsächlich als Verhandlungsmasse, d.h. sie werden und wurden, zugunsten anderer, wichtigerer Bereiche aufgegeben. Dies gilt vor allem zugunsten der für die EU zentralen Frage nach den EU-Agrarsubventionen und bei der weiteren Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Hier liegt das strategische Interesse

der EU im multilateralen Bereich. Daher besteht auch ein übereinstimmendes Interesse der USA und der EU an multilateralen Verhandlungen über die so genannte *built-in agenda* der WTO (Agrar- und Dienstleistungshandel) und über Industriezölle. Trotz starker Differenzen über das anzustrebende Ergebnis dieser Verhandlungen werden die USA und die EU unter dem Strich ihre jeweiligen wirtschaftspolitischen Interessen, unabhängig vom Fortgang der Verhandlungen in der WTO, während der Ministertagung im Herbst in Cancún und auch in anderen Foren durchsetzen können.

Literatur

- Peterson, Luke** (2000): Changing Investment Litigation, Bit by BIT, in: Bridges Monthly Review, Year 5 No. 4, May 2001, S. 11.
- Taylor, Adran** (2001): Economic Tensions between the EU and the US – Underlying Causes and possible Cures; http://www.tiesweb.org/news/adrian_taylor_180501.htm.
- Steffenson, Rebecca** (2000): Actors and Access in the Transatlantic Dialogue, University of Glasgow, Manuskript.
- WTO** (2003): Update of WTO Dispute Settlement Cases, 30 June 2003; WTO-Dokument WT/DS/OV/14, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

HARTWIG HUMMEL

Nachzügler beim Regionalismus

Die japanische Handelspolitik nach Seattle

Japans Außenwirtschaftspolitik ist nach dem Zweiten Weltkrieg von einer starken Präferenz für multilaterale Regeln geprägt. Denn der wichtigste Partner Japans waren die USA, nicht die asiatischen Nachbarstaaten. Erst als Handelskonflikte mit den USA sich zuspitzten, multilaterale Regeln schwerer zu erreichen waren und asiatische Länder zu bedeutenden Märkten geworden waren, wandte sich Japan auch regionalen Abkommen zu. Die Konferenz von Seattle markierte hier einen Wendepunkt.

Nachdem sich die Mitgliedsländer der WTO in Seattle 1999 nicht auf eine neue Liberalisierungsrunde einigen konnten, vollzog die japanische Regierung einen handelspolitischen Kurswechsel. Japan unterstützte bis dahin nachdrücklich das globale Welthandelsregime der WTO und stand den sich ausbreitenden regionalen Freihandelsabkommen sehr skeptisch gegenüber. Dies entsprach auch den Interessen der japanischen Konzerne, die sich aus historischen Gründen und wegen des großen Entwicklungsgefälles nicht auf die ostasiatische Region konzentrieren wollten, sondern sich auf den gesamten Weltmarkt orientierten. Seit Seattle bemüht sich die japanische Regierung, parallel zur WTO auch über bilaterale Freihandelsabkommen mit ver-

schiedenen Ländern im pazifischen Raum die Handelsliberalisierung voranzutreiben. Als ersten Schritt dazu unterzeichneten die Regierungschefs Japans und Singapurs am 13. Januar 2002 ein Freihandelsabkommen (*Japan-Singapore Economic Partnership Arrangement for a New Age Partnership*, JSEPA).

Das japanische Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg war untrennbar mit der Eingliederung Japans in das westlich dominierte Weltwirtschaftssystem verbunden. Aus übergeordneten strategischen Interessen setzte die US-Regierung die Aufnahme Japans in die entsprechenden Gremien wie das Bretton-Woods-System (1952), GATT (1955) oder die OECD (1964) gegen wirtschaftliche Vorbehalte im eigenen Land und den teilweise heftigen Widerstand anderer westlicher Industrieländer durch. Wegen der bis heute nicht überwundenen historischen Belastungen als Folge der japanischen Aggression im

Zweiten Weltkrieg, wegen der Abschottung der benachbarten sozialistischen Ökonomien während des Kalten Kriegs und wegen der großen Entwicklungsunterschiede blieb für Japan die Alternativoption einer regionalen Integration mit Ost- und Südostasien lange Zeit ausgeschlossen.

Mit der zunehmenden Konkurrenzfähigkeit der japanischen Konzerne intensivierten sich in den 1980er Jahren die Handelskonflikte vor allem mit den USA. Die japanische Handelspolitik konzentrierte sich darauf, diese Konflikte zu entschärfen, und setzte sich in der Uruguay-Runde des GATT entschieden für die Institutionalisierung des Welthandelsregimes durch Gründung der WTO und Ausbau des WTO-Streitschlichtungsverfahrens ein. Dem Regionalismus stand Japan dagegen sehr skeptisch gegenüber und drängte strikt auf die Einhaltung der GATT-Kriterien für die Anerkennung von Freihandelsabkommen (Liberalisierung

Hartwig Hummel ist Professor für Europa-politik und internationale Politik an der Universität Düsseldorf und Vorsitzender des WEED-Vorstandes.

des gesamten Handels, keine Erhöhung der Handelsbarrieren gegen Dritte).

Als die Uruguay-Runde Ende der 1980er Jahre zu scheitern drohte und sich die Handelskonflikte mit den USA zuspitzten, initiierte Japan zusammen mit Australien die *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). Diese war nicht als exklusiver Wirtschaftsblock, sondern als Forum für die kooperative Bearbeitung wirtschaftspolitischer Fragen in der Region zwischen Ostasien, dem Südpazifik und Amerika konzipiert. Auf ihrer Konferenz in Bogor (Indonesien) 1994 vereinbarten die APEC-Länder, langfristig eine transpazifische Freihandelszone einzurichten. Diese wurde aber auch auf Drängen Japans ausdrücklich als »offener Regionalismus« konzipiert, bei dem Liberalisierungsfortschritte – im Rahmen der Meistbegünstigung – auch Nichtmitgliedern der APEC zugute kommen sollen.

Die Liberalisierung des Welthandels bot vielen japanischen Großkonzernen die Chance, zu *Global Players* zu werden und ihre Geschäftstätigkeit zu internationalisieren. Sie unterstützen daher nachdrücklich die weitere Liberalisierung des Welthandels und, als Bedingung dafür, auch die Öffnung und Strukturreformen der seit Mitte der 1990er Jahre kriselnden japanischen Wirtschaft. Ihre Interessen werden in Japan vor allem vom Wirtschaftsdachverband Keidanren vertreten. Dieser arbeitet eng mit der japanischen Ministerialbürokratie und dem liberalen Flügel der Regierungspartei LDP zusammen. Die Liberaldemokratische Partei (LDP) war bislang, mit einer kurzen Unterbrechung 1993/94, die dominierende Regierungspartei in Japan.

Die weniger wettbewerbsfähigen, eher mittelständisch geprägten Wirtschaftssektoren in Japan (Landwirtschaft, Einzelhandel und weitere Dienstleistungsbereiche, Textil) sowie die von früheren staatlichen Monopolen oder privaten Kartellen dominierten Branchen (Telekommunikationsdienste, Verkehrs- und Transportdienste, Bauwirtschaft u.a.) widersetzen sich dagegen dem Globalisierungs- und Liberalisierungsdruck. Sie haben großen Einfluss auf konservativ-nationalistische Gruppen in der LDP. Besonders die einflussreiche Agrarlobby widersetzt sich weiteren Liberalisierungsschritten. Aus wahltaktischer Rücksichtnahme auf die Agrarlobby verhäng-

Der Einsatz der Regierung für eine Liberalisierung des Welthandels dient auch dem Zweck, mit Hilfe größeren Wettbewerbsdrucks Reformen in der japanischen Wirtschaft voranzutreiben.

te die japanische Regierung im April 2001 bis November befristete Schutzzölle für bestimmte Agrarimporte aus China (Lauch, Shiitake-Pilze und Binsen für Tatami-Matten) und handelte sich dafür chinesische Vergeltungsmaßnahmen gegen japanische Exporte von Automobilen, Handys und Klimaanlage ein.

Inzwischen steht nicht mehr das Management von Handelskonflikten im Mittelpunkt der japanischen Außenwirtschaftspolitik, sondern die Forcierung neoliberaler Reformen in der japanischen Wirtschaft auch mittels verstärktem internationalem Wettbewerbsdruck. Im Weißbuch zum Außenhandel 2001 kündigt die japanische Regierung an, dass die immer noch sehr geringe ausländische Kapitalpräsenz in Japan durch höhere Anforderungen an Transparenz und Finanzkontrolle japanischer Unternehmen und erleichterte Teilnahme ausländischer Aufsichtsratsmitglieder ausgeweitet werden soll. Die transnationale ökonomische Verflechtung soll durch die Vereinfachung bürokratischer Prozeduren und die internationale Harmonisierung der Investitionsregeln, der Wettbewerbspolitik und der Standards v.a. für E-commerce erleichtert werden.

Freihandelsabkommen werden bislang außer mit Singapur auch mit Südkorea, Mexiko, Chile und Australien angestrebt und sollen nicht nur dem Zollabbau, sondern auch der genannten wirtschaftspolitischen Harmonisierung dienen. Anfragen liegen auch aus Kanada, der Schweiz und von ASEAN vor.

Singapur wurde von der japanischen Regierung als Testfall für ein Freihandelsabkommen ausgewählt, weil die Entwicklungsunterschiede zwischen beiden Ländern relativ gering sind und weil Singapur kein Agrarland ist. Wesentlich wichtiger ist das Freihandelsabkommen mit Mexiko, das Mitglied der nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) ist

und bereits mit der EU ein bilaterales Freihandelsabkommen abgeschlossen hat. Mexiko ist für die japanischen Konzerne als integrierter Standort für die Produktion vor allem von Automobilen und Elektronikgeräten in Nordamerika wichtig, und die japanischen Konzerne fürchten, dass sie ohne ein Freihandelsabkommen zwischen Japan und Mexiko Konkurrenz Nachteile gegenüber ihren europäischen und US-amerikanischen Konkurrenten erleiden.

Zusammen mit der EU setzt sich Japan für ein umfassendes Verhandlungspaket bei der neuen Welthandelsrunde ein und lehnt die zunächst von den USA präferierte Beschränkung auf Verhandlungen über Agrar- und Dienstleistungshandel sowie Industriezölle ab. So sollen in den neuen Deal aus japanischer Sicht auch die Kriterien für die Verhängung von Antidumpingzöllen einbezogen werden, mit denen die US-Regierung unter anderem Stahlimporte aus Japan eindämmen will und gegen die Japan erfolgreich das WTO-Streitschlichtungsverfahren angerufen hat. Japan fordert ebenso wie die EU, Südkorea und die Schweiz, die »Multifunktionalität« der einheimischen Landwirtschaft anzuerkennen und sie nicht dem freien Spiel der Marktkräfte zu opfern. Vor allem Reisimporte will die japanische Regierung langsamer zulassen als noch in der Uruguay-Runde vereinbart. Gegenüber den Entwicklungsländern zeigt sich die japanische Regierung dagegen aus Rücksicht auf die Agrarlobby und die Textilwirtschaft wenig kompromissbereit und will ihnen keine weiteren Handelspräferenzen einräumen. Statt dessen verweist sie darauf, dass Japan das größte – inzwischen nach den USA das zweitgrößte – Geberland staatlicher Entwicklungshilfe sei (die allerdings 1999 auch nur 0,35% und 2001 0,23% des Bruttosozialprodukts ausmachte).

Das Manuskript wurde im Februar 2002 abgeschlossen.

MANFRED FADEN

Schutz der Investoren – auch ohne multilaterales Abkommen?

Die bilateralen Investitionsschutzabkommen Deutschlands mit Entwicklungsländern

Deutschland hat mehr bilaterale Abkommen über Investitionen abgeschlossen als jedes andere Land. Der Zweck solcher Verträge ist der Schutz von Kapitalanlagen im Ausland. Die Investitionen im Süden werden dadurch kaum gefördert, denn sie hängen vorwiegend von anderen Faktoren ab – etwa von der Größe des Marktes im Anlageland.

Das öffentliche Interesse an Fragen internationaler Investitionspolitik ist stark zurückgegangen, nachdem Ende 1998 die Verhandlungen über das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) innerhalb der OECD gescheitert waren. Nur wenige verfolgen die investitionspolitischen Entwicklungen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO, etwa beim Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS) oder dem Abkommen zu handelsrelevanten Investitionspolitischen Maßnahmen (TRIMS). Doch einige Kritiker warnen zu Recht vor einem »MAI durch die Hintertür«, über den Umweg der WTO. Allerdings wird dabei zumeist übersehen, dass beim Investitionsschutz mittlerweile eine unüberschaubare Fülle von Bilateralen Investitionsschutz-Abkommen (*Bilateral Investment Treaties*, BITs) besteht und dieses Geflecht von Abkommen weiter ausgebaut wird.

Für eine kritische Betrachtung der Investitionspolitik ist es also unerlässlich, neben der multilateralen Ebene auch die bilaterale in den Blick zu nehmen. Die wachsende Bedeutung von BITs lässt sich eindrucksvoll mit Zahlen der UNCTAD verdeutlichen (UNCTAD 2000): Die Geschichte der modernen Variante die-

ser Abkommen beginnt Ende der 1950er Jahre (Vorläufer wurden bereits seit dem Ende des 18. Jahrhunderts abgeschlossen). Von 1960 bis 1989 stieg die Anzahl der abgeschlossenen Verträge langsam, aber stetig an. Erst die 1990er brachten die Erfolgsgeschichte der BITs. Gab es vor 1990 weltweit nur rund 380 davon, so hat sich die Zahl dieser Abkommen bis Ende 2001 auf 2099 erhöht.

Kamen früher vor allem Abschlüsse zwischen Industriestaaten und bestimmten Entwicklungs- oder Schwellenländern zustande, oft im Zusammenhang mit anderen Abkommen¹, so sind mit der Zeit immer mehr Entwicklungsländer einbezogen worden. Mittlerweile hat sich das Bild dahingehend gewandelt, dass BITs auch zwischen Entwicklungsländern und/oder ehemals sozialistischen Staaten abgeschlossen werden. Die Anzahl von 173 an BITs beteiligten Staaten zeigt, dass die Beteiligung weit über die Mitgliedsländer der WTO hinausgeht.

Die Bundesrepublik Deutschland führt in einer BITs-Statistik von 2000 mit 126 abgeschlossenen Abkommen unangefochten. Mit einigem Abstand folgen die Schweiz (95) auf Platz 2 und Frankreich und Großbritannien (je 92), die sich den dritten Rang teilen. Die Vereinigten Staaten befinden sich auf Platz 26 mit nur 43 Verträgen.

In der einschlägigen Literatur wird darauf verwiesen, dass die BITs aller Staaten im Großen und Ganzen einem

Vertragsmuster folgen. Die Verträge begründen ein reziprokes Verhältnis. Oft wird im Vertragstitel auch die Förderung von wechselseitigen Kapitalanlagen genannt. In Abwandlung des englischen Ausdrucks *Bilateral Investment Treaties* werden die Verträge im deutschen Sprachgebrauch als Investitionsschutzabkommen bezeichnet. In diesem Ausdruck ist der Zweck der Übung eindeutig beschrieben: Es geht um den Schutz (deutscher) Kapitalanlagen im Ausland – insbesondere in Ländern, die als unsichere Kantonisten gehandelt werden. Ein weiterer Punkt, der die Ausrichtung dieser Abkommen aufzeigt, ist die Richtung der Kapitalflüsse. Der Anteil an in Industriestaaten einfließendes Anlagekapital aus Entwicklungsländern und Transformationsstaaten ist im Verhältnis gering. Zudem sind diese Investitionen zumeist im Anlagestaat durch nationales und internationales Recht ohnehin ausreichend geschützt.

Investitionen im Süden zu fördern, ist nicht das vorrangige Ziel. Dass Investitionsschutz möglicherweise eine notwendige, aber sicher keine hinreichende Bedingung für Investitionen ist, haben

Manfred Faden ist Wissenschaftlicher Angestellter der Stiftung Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) und Mitglied des Vereins el rojito e.V. in Hamburg.

¹ So hat die BRD in den Jahren 1961/62 im Zusammenhang mit dem »OECD-Code on the Liberalisation of Capital Movements« Abkommen mit der Türkei und Griechenland geschlossen. Weitere BITs wurden im Zusammenhang mit Abkommen über wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit ausgehandelt.

verschiedene Studien eindrucksvoll belegt (Filbri/Praagmann 1999). Andere Faktoren, vor allem die Marktgröße des Anlagelandes, haben eine viel stärkere Anziehungskraft auf potenzielle Investoren. Ein weiterer Hinweis darauf, dass der Schutzgedanke im Vordergrund steht, ist, dass diese Verträge in der Regel keine Verpflichtungen (gleich welcher Art) für die Anleger begründen.

Die Investitionsschutzabkommen Deutschlands

Das erste BIT war 1959 das deutsch-pakistanische Abkommen. Heute kann Deutschland 132 unterzeichnete Investitionsschutzabkommen vorweisen (Stand Juli 2003). Verhandlungen über neue Abkommen und über die Modifizierung bestehender sind ein anhaltender Prozess. Neuestes BIT ist das im Juli 2002 paraphierte Abkommen mit China, das die Vorgängervereinbarung von 1985 ersetzt und weitreichende Neuerungen enthält.

Die deutschen BITs folgen, wie die der meisten anderen Länder, immer demselben Muster. In einer kurzen Präambel werden zunächst der Wunsch, die wirtschaftliche Zusammenarbeit zu vertiefen, das Bestreben, günstige Bedingungen für Kapitalanlagen zu schaffen, und die Auffassung festgehalten, dass eine Förderung und der Schutz von Kapitalanlagen die privatwirtschaftliche Initiative belebe und damit den Wohlstand beider Völker mehre. Dann folgen die eigentlichen Vertragsbestimmungen.

Nachdem einige Begriffe definiert sind, folgen in den Artikeln 2 und 3 die Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung, zur Inländerbehandlung sowie zur Meistbegünstigung im Hinblick auf Investitionen. Danach müssen Staatsangehörige oder Unternehmen, die im jeweils anderen Vertragsstaat investieren, dort tatsächlich gleiche Rechte genießen wie inländische Investoren sowie alle Rechte, die Investoren aus dritten Staaten zugestanden werden. Diese Regelungen werden oft als der Kern dieser Abkommen bezeichnet.

Aber auch die weiteren Artikel können es in sich haben, vor allem im Konfliktfall. Sie enthalten Bestimmungen zur Enteignung und Entschädigung, zum Kapitaltransfer und zum Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten und Streitfällen. Besonders brisant ist hier die

Deutschland hat von allen Staaten die meisten bilateralen Investitionsabkommen abgeschlossen. Ihre Zielrichtung ist eindeutig: Schutz deutscher Investitionen im Ausland.

Unklarheit über die Auslegung des Ausdrucks »enteignungsgleicher Eingriff«, die laut diesen Abkommen untersagt sind. Das kann, wie schon beim MAI befürchtet, die Möglichkeit zu staatlicher Regulierung zum Beispiel im Bereich des Umweltrechts einschränken. Beispiele aus der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA, wo Investoren geplante Umweltgesetze angefochten haben, bestätigen, dass solche Befürchtungen begründet sind.

Weitere Artikel regeln die Gültigkeit der Verträge für Investitionen, die vor Inkrafttreten des Vertrages getätigt wurden, und die Vertragslaufzeit und die Kündigung. Vielen Verträgen werden Protokolle beigefügt, die Vertragsbestandteil sind und zum Beispiel spezifische Regelungen enthalten. So wird im Protokoll zum deutsch-philippinischen Abkommen festgehalten, dass ausländische Investoren keinen Grund und Boden besitzen dürfen. Sie dürfen aber bis zu 40% der Beteiligung an Gesellschaften erwerben, die Eigentum an Grund und Boden haben.

Die erwähnten Neuverhandlungen bereits bestehender Abkommen haben im Falle Chinas bereits zu einem »Erfolg« geführt. Der frühere Wirtschaftsminister Müller und sein chinesischer Kollege haben am 1. Juli 2002 in Beijing ein modifiziertes BIT unterzeichnet. Die Bestimmungen des deutschen Standardvertrages – wie Inländerbehandlung, Meistbegünstigung, Nichtdiskriminierung und Enteignungsschutz – sind nun auch Bestandteil des Abkommens mit China. Allerdings weicht dieser Vertrag in einem wichtigen Punkt vom Standardvertrag ab. Die Volksrepublik China hat sich eine sogenannte *grandfather-clause* zusichern lassen: Bestehende, ausländische Investoren benachteiligende Bestimmungen können danach in Kraft bleiben. Zugleich wurde aber auch ein *stand-still*

beschlossen, das heißt es dürfen keine neuen diskriminierenden Bestimmungen erlassen werden.

Investitions Garantien – ein zusätzliches Mittel der Förderung

Ein weiteres Element bundesdeutscher Außenwirtschaftspolitik sind die Investitions Garantien, die die private Wirtschaftsberatungsgesellschaft *Pricewaterhouse Coopers-Deutsche Revision* (PwC) in einem Konsortium mit der Hermes Kreditversicherungs AG im öffentlichen Auftrag betreut. Die Bundesregierung übernimmt damit unter bestimmten Bedingungen die Absicherung von Neuinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland gegen politische Risiken wie Krieg, Aufruhr, Enteignung, Bruch von Zusagen und Zahlungsmoratorien. Am 9. Mai 2000 feierte der Interministerielle Ausschuss (IMA) der Bundesregierung, der für die Deckungsübernahme im Investitions Garantienprogramm zuständig ist, sein 40-jähriges Bestehen. In dieser Zeit wurden 3913 Deckungszusagen über ein Gesamtvolumen von fast 48 Mio. DM gemacht, der Löwenanteil davon seit Ende der 1980er Jahre. Nach den Bestimmungen des Haushaltsgesetzes kann der Bund nur Investitions Garantien vergeben, wenn mit dem betreffenden Aufnahmeland ein Investitionsschutzvertrag abgeschlossen worden ist. Hier greifen also Investitionsschutz und Investitions Garantie unmittelbar ineinander.

Eine noch offene Frage ist, ob im Gegensatz zu den BITs, die keine über den Investitionsschutz hinausgehenden Fragen behandeln, bei Investitions Garantien sozial-ökologische Belange berücksichtigt werden. Im Jahresbericht 2000 über Investitions Garantien des Bundes wird darauf verwiesen, dass es seit längerem gängige Praxis des IMA sei, bei der Vergabe eine Beurteilung von Umweltauswirkungen einzubeziehen. Um

© Peter Fuchs



Die Ministerkonferenz in Seattle 1999 wurde von einer bis dahin beispiellosen Protestwelle gegen das WTO-Regime begleitet.

die Transparenz in diesem Bereich zu erhöhen, wurde eigens ein aus mehreren Schritten bestehendes Verfahren entwickelt, das auch eine nachträgliche Beobachtung geförderter Investitionen einschließen soll. Im neuesten Jahresbericht (2001) wird dann noch einmal auf das schon im Jahresbericht 2000 vorgestellte Verfahren verwiesen und angemerkt, dass im Berichtsjahr ein Umweltmerkblatt, das der Systematisierung dienen soll, veröffentlicht wurde. Hier sind die letzten Jahre also keine substantziellen Veränderungen zu beobachten. Es bleibt, die ersten Ergebnisse dieses Verfahrens abzuwarten und dann zu prüfen, wie wirksam es tatsächlich ist.

Entwicklung durch Investitionsschutz?

Die juristische Literatur zu BITs beschäftigt sich überwiegend mit Spitzfindigkei-

ten der Vertragsgestaltung. Weitgehend unbearbeitet ist aber die Frage, welche Bedingungen derlei Gesetze und/oder Verträge für die Vertragsstaaten schaffen und inwiefern sie die Möglichkeiten beeinträchtigen, die Investitionstätigkeit im Hinblick auf ihre Entwicklungswirkungen zu regulieren.

In der Studie »A Sustainable Balance« hat die niederländische *Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen* (SOMO) die verschiedenen internationalen Investitionsabkommen und die niederländischen BITs auf deren »Flexibilität« untersucht. Das Konzept der Flexibilität wurde von der UNCTAD entwickelt, um zu bestimmen, inwieweit internationale Investitionsabkommen erstens die unterschiedlichen Entwicklungsstände der Mitgliedstaaten in Betracht ziehen; zweitens Entwicklungsländer in die Lage

versetzen, eine eigenständige Entwicklungspolitik zu verfolgen; aber drittens dabei auch den Geschäftsinteressen möglicher Investoren dienen, um ein Land für Auslandsinvestitionen attraktiv zu machen (Filbri/Praagmann 1999, S. 5).

Über die niederländischen BITs (leider liegt keine vergleichbare Studie für die deutschen BITs vor) stellt Somo fest, dass die Formulierung »in Übereinstimmung mit den Gesetzen des Aufnahmelandes« diesen Ländern die Möglichkeit offen hält, Investitionen nicht zuzulassen, die nicht für schützenswert gehalten werden. Typisch für die niederländischen BITs ist laut SOMO, dass sie die Entscheidungsbefugnis darüber, ob Investitionen zugelassen werden oder nicht, allein bei den Aufnahmestaaten belässt. Der Kapitalzufluss unterliegt nicht der Inländerbehandlung und Meistbegünstigung. Die

Einführung von sogenannten Leistungsanforderungen (*performance requirements*) für Investoren – das sind Auflagen wie die, eine bestimmte Zahl von Arbeitskräften zu beschäftigen, im Land auszubilden, Vorprodukte dort zu kaufen oder bestimmte Produktionsteile nicht einzustellen – wird nicht explizit eingeschränkt (Filbri/Praagmann 1999, S. 35), unterliegt allerdings ohnehin infolge von WTO-Abkommen (TRIMS, GATS) Einschränkungen.

Die Frage des Geltungsbereiches der deutschen BITs ist von großer Bedeutung. War es lange Jahre Konsens, dass unter Kapitalanlagen nur langfristige Direktanlagen und nicht Portfolioinvestitionen zu verstehen sind, so tendiert die juristische Diskussion in jüngerer Zeit dazu, auch letztere in den Schutzbereich mit einzubeziehen; in den vergangenen Jahren ist eine starke Tendenz zur Erweiterung des Begriffs »Investitionen« auf kurzfristige Anlagen festzustellen. Wie krisenverschärfend das schnelle Abziehen solcher Investitionen aus Unternehmen und der Transfer von Kapital außer Landes sein kann, hat die Asienkrise 1997 belegt.

In allen deutschen BITs seit den 1970er Jahren ist ein *Investor to State*-Klageverfahren vorgesehen. Hierbei klagt ein Investor direkt vor einem Schiedsgericht gegen den Staat, in dem er investiert hat, also ohne den Umweg über die diplomatische Vermittlung der Regierung des Herkunftsstaates. Die Bundesregierung wird also als Kläger nicht mehr benötigt.

Ein weiterer von der UNCTAD mit in die Messung der Flexibilität einbezogener Aspekt – nämlich der Bezug auf den Entwicklungsbeitrag von Investitionen – ist in den aktuellen deutschen BITs weitgehend ausgeblendet. Hier können die Unterschiede der 1995 mit Südafrika abgeschlossenen Verträge Deutschlands und der Niederlande als gutes Beispiel dienen. Während es in der Präambel des zweiten² heißt: »*such investments will stimulate the flow of capital and technology and the economic development*«, wird z.B. im deutsch-südafrikanischen

Die USA haben bisher nur relativ wenige Investitionsschutzverträge abgeschlossen. Doch sie schreiben einen besonders weitreichenden Marktzugang für amerikanische Konzerne fest.

Vertrag weder die Asymmetrie im Grad der Entwicklung benannt, noch wird das Ziel der Entwicklung auch nur erwähnt.

Noch problematischer sind die Abkommen der USA

Wie oben angemerkt, sind die Vereinigten Staaten, was die Anzahl der abgeschlossenen BITs betrifft, eine Art »Schlusslicht« unter den Industriestaaten. Allerdings enthalten ihre BITs – im Gegensatz zu den niederländischen und deutschen, welche die Inländerbehandlung und Meistbegünstigung erst für bereits getätigte Investitionen festschreiben – das Prinzip der Inländerbehandlung schon in der sogenannten *pre-establishment phase*. Danach dürfen auch Ausländer, die erst investieren wollen, dabei keinen Beschränkungen unterliegen außer denen, die auch für Inländer gelten; Zugangsbeschränkungen für Auslandsinvestitionen sind also verboten. Diese Bestimmung geht deutlich weiter als die europäischen BITs.

Ein problematischer neuer Trend bei den europäischen BITs ist die Wandlung des Verständnisses von Inländerbehandlung. Bedeutete das früher eine Gleichbehandlung von ausländischen und inländischen Investoren, so lautet die Formulierung heute, dass ausländische Investoren nicht schlechter behandelt werden dürfen. Das macht es den Regierungen der Aufnahmeländer von Kapital möglich, ausländische Anleger gegenüber inländischen zu bevorzugen (zum Beispiel durch zeitweise Steuerbefreiung).

Es bleibt also festzuhalten: Die BITs, die nie ein Mittel der Entwicklungspolitik waren, haben sich seit dem Abschluss

der ersten Abkommen sukzessive zum Schlechteren gewandelt. Vor diesem Hintergrund ist auch dem Ansatz der Bundesregierung, den Investitionsschutz auf eine multilaterale Basis zu stellen, kritisch zu begegnen. Die Aussage des damaligen Staatssekretärs Mosdorf vom Bundeswirtschaftsministerium, dass es sich bei einer Initiative der Bundesregierung vor der Doha-Konferenz der WTO nur um den Versuch handelte, weltweite Mindeststandards anzugleichen und damit Wettbewerbsverzerrungen zu beenden, ist als verharmlosend zu bezeichnen.³ Wahrscheinlicher ist, dass die Reise in Richtung weiterer Liberalisierungen und Einschränkung entwicklungs- und investitionspolitischer Möglichkeiten geht wird. Ein Mindestmaß an Flexibilität für die Entwicklungsländer oder gar eine Verpflichtung der Investoren auf soziale und ökologische Standards werden wohl nicht auf der Tagesordnung stehen.

² Obwohl Präambeln keine Vertragsvorschriften im engeren Sinne sind, erlauben sie Rückschlüsse über Motive und politische Grundhaltungen der Parteien. Dies ist für die Vertragsauslegung im Konfliktfall von nicht geringer Bedeutung.

³ Presseerklärung des BMWi vom 18.02.2001.

Literatur

UNCTAD (2000): *Bilateral Investment Treaties 1959-1999*, UNCTAD/ITE/IIA/2, Dez. 2000.

M. Filbri/I. Praagmann (1999): *A Sustainable Balance*, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO), Amsterdam (www.somo.nl).

HEIKE DRILLISCH

Außenwirtschaftsförderung: Kein Preis zu hoch?

Die rot-grüne Bundesregierung hat die Förderung für die Auslandstätigkeit deutscher Unternehmen bisher nur halbherzig reformiert

Mit Hermesbürgschaften, Investitions Garantien und Exportkrediten unterstützt die Bundesregierung die Tätigkeit von deutschen Unternehmen im Ausland. Umweltzerstörung, Vertreibung, Menschenrechtsverletzungen, Korruption und Verschuldung reisen mit in deren Gepäck. Die im April 2001 verabschiedeten Hermes-Leitlinien bringen keine wesentliche Besserung. Nach ihrer Wiederwahl im September 2002 hat die rot-grüne Bundesregierung im Koalitionsvertrag weitere Reformschritte angekündigt, doch deren Umsetzung steht noch aus.

Rund 500 Mrd. US-Dollar an staatlichen Krediten und Garantien vergeben die Hermes AG und andere Exportkreditversicherungen (engl. *Export Credit Agencies*, ECAs) jährlich, davon ca. 50 bis 70 Mrd. für langfristige Geschäfte. Dazu gehören Großstaudämme, Nuklearprojekte, Rüstungsexporte und andere Projekte mit schweren ökologischen und sozialen Auswirkungen. Schätzungen zufolge sind die Aktivitäten von ECAs im Öl-, Gas- und Bergbausektor mehr als doppelt so hoch wie diejenigen der Weltbankgruppe. Doch während die Weltbank aufgrund jahrelanger Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Betroffenen heute zumindest auf dem Papier umfangreiche Richtlinien für die Berücksichtigung von Umweltbelangen aufweist, sind ähnliche Regelungen für ECAs heiß umstritten. In der OECD kam es Ende 2001 zum Eklat, als die USA ihre Zustimmung zu dem Entwurf für »Gemeinsame Ansätze« zur Berücksichtigung von Umweltbelangen verweigerten, weil er ihnen nicht weitreichend genug war. Zur Zeit beginnen Neuverhandlungen dieses Entwurfs.

Über ihre Exportkreditagenturen versichern Regierungen Exporte von heimischen Unternehmen. Kommt der Empfänger der Ware aufgrund von Zahlungsunfähigkeit des Käufers oder politischer Umstände wie Krieg, Bürgerkrieg oder

Devisenmangel im Empfängerland seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nach, dann entschädigt die Regierung des Exporteurslandes das Unternehmen und treibt diesen Betrag langfristig beim

ße Infrastrukturprojekte sind auf diese Form der Subvention angewiesen, denn gerade Großprojekte mit gravierenden ökologischen und sozialen Folgeschäden sind oft auch ökonomisch riskant. Nutz-

© Heifa Schücking/Urgewald



Zweifelhafte Bürgschaft: Der Fluss Tehri in Indien wurde mit deutscher Hilfe aufgestaut.

Empfängerland wieder ein, das heißt sie verwandelt ihn in Staatsschulden des Empfängerlandes. Einige Länder – darunter die USA, Japan, Kanada und Australien – vergeben zusätzlich direkte Kredite. Dadurch übernehmen Staaten das Risiko unternehmerischer Entscheidungen und ermöglichen Projekte, die auf rein privatwirtschaftlicher Basis nicht zustande kämen.

Obwohl dieser Mechanismus dem Dogma des Neoliberalismus eklatant widerspricht, unterhalten alle Industrieländer und zunehmend auch Schwellenländer Exportkreditagenturen. Insbesondere gro-

nießer sind vor allem Großunternehmen: Von Hermes erhalten sie zum Beispiel rund 85% der verbürgten Beträge.

Die Hermes Kreditversicherungs-AG gehört weltweit zu den großen Exportkreditversicherungen. Im Jahr 2002 vergab sie 16,4 Mrd. Euro an Bürgschaften. Zusätzlich bewilligte die Bundesregierung noch 2,3 Mrd. Euro Investitions garantien und rund 6,1 Mrd. Euro Exportkredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Das über die Jahre bei den Hermesbürgschaften aufgelaufene Defizit zeigt, dass hier Verluste aus fehlgeschlagenen Projekten verstaatlicht

Heike Drillisch ist Ethnologin und Projektreferentin bei WEED im Programmbereich Investitionen. Dort ist sie zuständig für die Kampagne zur Reform der Hermesbürgschaften und der Außenwirtschaftsförderung.

werden. Die langfristig Leidtragenden sind die Bevölkerungen der Entwicklungsländer: Deren Schuldenlast geht zu rund einem Viertel auf die Tätigkeit von ECAs zurück; diese sind zum größten öffentlichen Gläubiger von Entwicklungsländern avanciert.

Bereits seit Anfang der 90er Jahre kritisieren Organisationen wie WEED die schädlichen Auswirkungen von Hermesbürgschaften. 1997 initiierten WEED und Urgewald gemeinsam die Hermes-Reform-Kampagne, die von ca. 120 weiteren Umwelt- und Entwicklungsorganisationen mitgetragen wird. Vor allem anlässlich skandalöser Einzelfälle gelang es, das Thema in die Öffentlichkeit zu tragen. Die erst nachträglich bekannt gewordene Bürgschaftsvergabe für Nuklearprojekte in Litauen, Argentinien und China im März 2000 sorgte z.B. für Schlagzeilen und führte zu heftigen Auseinandersetzungen beim Parteitag von Bündnis 90/Die Grünen 2000.

In mehreren Fällen, in denen anstehende Bürgschaftsentscheidungen vorab bekannt wurden, konnte die Kampagne eine Vergabe der Bürgschaften verhindern oder dazu beitragen, dass die Unternehmen sich aus dem Projekt zurückzogen. Zu nennen sind insbesondere die ukrainischen Atomreaktoren K2/R4, der Maheshwar-Staudamm in Indien sowie der Ilisu-Staudamm in der Türkei; gerade beim Protest gegen letzteren spielte die Zusammenarbeit von NRO mehrerer Länder eine zentrale Rolle.

NRO aus über 30 Industrie- und Entwicklungsländern haben sich zum *ECA-watch*-Netzwerk zusammengeschlossen, das kontinuierlich wächst. Der Kampagne gelang es, Verhandlungen über Umwelttrichtlinien auf die Tagesordnung der OECD zu bringen. Dabei spielte eine wichtige Rolle, dass die USA, deren ECAs aufgrund vorangegangener Kampagnen von NRO und konservativen Kongressabgeordneten der Weltbank vergleichbare Standards haben, sich vehement für Umweltstandards für ECAs einsetzen.

In Deutschland versprach die rot-grüne Regierung in ihrer Koalitionsvereinbarung von 1998, eine »Reform der Außenwirtschaftsförderung, insbesondere der Gewährung von Exportbürgschaften (Hermes) nach ökologischen, sozialen und entwicklungsverträglichen Gesichtspunkten« in die Wege zu leiten.

Mit Exportkreditversicherungen werden Risiken von privaten Projekten verstaatlicht und dem Empfängerland die Kosten aufgebürdet. Das Hauptinteresse der Wirtschaftslobby ist nach wie vor, verbindliche Prüfkriterien zu verhindern.

Während Bündnis 90/Die Grünen und die umwelt- und entwicklungspolitisch aufgeschlossenen Teile der SPD-Fraktion an einer umfassenden Reform durchaus interessiert waren, erklärte der damalige Wirtschaftsminister Müller bereits 1999, mit ihm werde es keine Hermes-Reform geben. Auch Unternehmensvertreter und -verbände sprachen sich für eine »Entpolitisierung und Abkoppelung des Instrumentariums von sachfremden Einflüssen aus Innen-, Außen- und Ent-

wicklungspolitik« aus. Der Erhalt von Arbeitsplätzen und die Flexibilität des Verfahrens werden immer wieder als Argumente gegen eine Reform angeführt, obwohl klare Prüfkriterien den bürokratischen Aufwand eher verringern würden und bei etlichen Großprojekten die Arbeitsplatzwirkung im Vergleich zu den Auswirkungen im Bestellerland marginal ist. Hauptinteresse der Wirtschaftslobby ist nach wie vor, die Verbindlichkeit von Prüfkriterien zu verhindern, um im Rah-

■ Box 1

Der Tehri-Staudamm in Indien – Überflutung mit deutschen Steuergeldern

Das neue Jahr 2002 wurde in der alten Handelsstadt Tehri im indischen Himalaya mit Polizeiknüppeln eingeläutet. Die Bewohner hatten Straßenblockaden und Kundgebungen organisiert, um gegen eine von Menschenhand geplante Sinflut zu protestieren: einen Großstaudamm, der ihre Stadt und 107 umliegende Dörfer in einem gewaltigen Stausee versenken sollte – was kurz darauf geschah. Für den 260 Meter hohen Tehri-Staudamm wurden über hunderttausend Menschen in einer der ärmsten Regionen Indiens ihrer Lebensgrundlagen beraubt. Nach mehr als 25 Jahren hatten die Behörden jedoch weder einen vollständigen Umsiedlungsplan noch verlässliche Daten über die Anzahl der Betroffenen vorlegen können. Korruptionsvorwürfe häuften sich, das indische »Central Bureau of Investigation« ermittelte gegen die gesamte Führungsriege der Tehri Hydro Development Corporation sowie gegen einige der am Projekt beteiligten Bauunternehmen.

Zudem liegt der Staudamm in der Nähe der geologischen Grenze zwischen Asien und dem indischen Subkontinent, einem der seismisch aktivsten Gebiete der Welt. Erdbeben sind zu befürchten. Die US-Wochenzeitschrift *Newsweek* prognostizierte, dass von einem Dammbbruch zehn Millionen Menschen betroffen wären.

Auf Grund des persönlichen Einsatzes von Bundeskanzler Schröder trug ausgerechnet Deutschland zur Vollendung dieses Projekts bei. Die Firma Siemens erhielt im Oktober 2001 eine Hermesbürgschaft der Bundesregierung in Höhe von 35 Millionen Euro für den Export einer Schaltanlage. Die Finanzierung wird über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) abgewickelt. Ganze 40 Arbeitsplätze in Deutschland sollten dadurch für ein Jahr gesichert werden. Schon drei Wochen nach der Kanzlerzusage kündigte die indische Regierung die lange herausgezögerte Teilflutung der Stadt Tehri an und forderte per Zeitungsannonce die Bewohner auf, ihre Stadt zu verlassen. Vertreibung statt Umsiedlung heißt hier die Devise.

Quelle: Heffa Schücking (urgewald)

men von »Einzelfallprüfungen« doch noch für jedes Projekt eine Genehmigung erhalten zu können.

Angesichts des vehementen Widerstands der Wirtschaftslobby ist es schon als Erfolg zu werten, dass die Bundesregierung im April 2001 überhaupt neue »Leitlinien für die Berücksichtigung von ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten bei der Übernahme von Ausfuhrleistungsgewährleistungen des Bundes« erließ. In ihnen werden das Grundprinzip der Nachhaltigen Entwicklung und Umweltgesichtspunkte als wichtige Aspekte der Förderungswürdigkeit anerkannt. Die Ausführungsbestimmungen verbleiben allerdings so unverbindlich, dass sie nur noch als »Light«-linien zu bezeichnen sind. Lediglich neue Nuklearanlagen sollen grundsätzlich von der Förderung ausgeschlossen sein. In-

ternationale Standards wie für die Weltbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sollen zwar berücksichtigt werden, müssen aber nicht eingehalten werden. Die Einhaltung nationaler Gesetze der Empfängerländer wird zwar verlangt, allerdings sollte dies ohnehin eine Selbstverständlichkeit sein. Für die deutsche Exportwirtschaft besonders wichtig ist, dass nur die Projekte näher geprüft werden, bei denen ein »relevanter deutscher Lieferanteil« besteht. Damit fallen die Leitlinien weit hinter die Forderungen der NRO, aber auch hinter Richtlinien der Weltbank und anderer Exportkreditversicherungen zurück (s. Tabelle).

Die heftige Debatte um die Reform der Hermesbürgschaften zeigt, dass die Kampagne einen zentralen Punkt der »Deutschland AG« getroffen hat. In-

gesamt hat die Kampagne bewirkt, dass Umweltfolgen bei Hermes wesentlich gründlicher geprüft werden als noch vor einigen Jahren. Dass aber auch unter Rot-Grün und mit den neuen Leitlinien weiterhin Projekte mit katastrophalen Auswirkungen gefördert werden, zeigt das Beispiel des indischen Tehri-Staudamms (siehe Box).

Die USA konnten höhere Standards nicht durchsetzen

Im November 2001 hat in der OECD die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten einen Entwurf für gemeinsame Umweltrichtlinien für ECAs angenommen. Während der Verhandlungen war es zu einer immer stärkeren Polarisierung zwischen den USA und den übrigen Staaten, insbesondere Deutschland, gekommen. Erstere sprachen sich bis zuletzt für höhere Standards aus und verweigerten dem Entwurf am Ende die Zustimmung, so dass es nicht zu einer offiziellen Vereinbarung, sondern nur zu einer freiwilligen Annahme des letzten Verhandlungsentwurfs kam. Dieser ähnelt in seiner Unverbindlichkeit den Hermes-Leitlinien. Allerdings ist für 2003 eine Überprüfung vorgesehen, die zugleich eine Überprüfung der nationalen Verfahren notwendig macht.

Die Neuverhandlungen über die »Gemeinsamen Ansätze« beginnen im Juni 2003. Etliche Länder haben im Alleingang Reformen unternommen, die weit über das Verhandlungsergebnis in der OECD hinausgehen. So hat Australien sich auf Weltbankstandards verpflichtet, in Japan wurden Richtlinien in einem offenen Prozess unter Beteiligung der Zivilgesellschaft entwickelt, und kürzlich führte die britische ECA Transparenz vor den Entscheidungen zumindest als Regelfall ein. Würde Deutschland ebenfalls eine Vorreiterrolle einnehmen, könnten die Verhandlungen sicher ein großes Stück weitergebracht werden.

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben der Kritik an den Hermes-Leitlinien in ihrem zweiten Koalitionsvertrag vom Oktober 2002 Rechnung getragen. Sie versprechen, dass sie künftig »die Entscheidungen über Bürgschaften und Garantien transparent gestalten werden. Weltbankstandards sollen bei Bürgschaftsentscheidungen eingehalten werden und eine Prüfung

■ Tab. 1 Wunsch und Wirklichkeit: Die Mängel der Hermes-Leitlinien von 2001

| | |
|--|--|
| Ausgewählte Forderungen der NRO an die Außenwirtschaftsförderung | Bestimmungen der Hermes-Leitlinien |
| Kohärenz der Außenwirtschaftsförderung mit umwelt-, entwicklungs- und friedenspolitischen Zielen | ökologische, soziale und entwicklungspolitische Auswirkungen fließen in die Prüfung der Förderungswürdigkeit ein |
| Ausschlusskriterien für Atom- und Rüstungsgeschäfte, für Zwangsumsiedlung und für Projekte in Naturschutzgebieten und Primärwäldern, bei Menschenrechtsverletzungen und bei wachsender Überschuldung des Empfängerlandes | Ausschluss der Lieferung von Nukleartechnologie zum Neubau bzw. zur Umrüstung von Atomanlagen; sonstige Exporte für schon bestehende Atomanlagen bleiben möglich |
| Verbindliche Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen nach internationalen Standards für ALLE Projekte mit möglichen Umweltauswirkungen, unabhängig vom deutschen Lieferanteil | Sichtung auf Umweltauswirkungen bei einem Auftragswert über 15 Mio. Euro, wenn ein »relevanter deutscher Lieferanteil am Gesamtprojekt besteht«, ggfs. Einholung ergänzender Informationen Prüfung auf Umwelt- und Sozialverträglichkeit und der Menschenrechtssituation werden nicht grundsätzlich verlangt |
| Umfassende Prüfung der Menschenrechtssituation | Keine Erwähnung von Menschenrechten |
| Bevorzugte Förderung sozial und ökologisch nachhaltiger Exporte | Keine entsprechende Bestimmung |
| Aktive Prüfung auf Korruption | Der Antragsteller muss unterzeichnen, den Auftrag nicht durch Korruption erlangt zu haben |
| Wirksame parlamentarische Kontrolle Information und Beteiligung der Öffentlichkeit vor der Bürgschafts- oder Kreditvergabe | Veröffentlichung von Projektangaben nach Bürgschaftsvergabe, sofern der Antragsteller zustimmt. Keine Transparenz vor der Entscheidung, keine Konsultationspflicht |

von Menschenrechtsverletzungen soll erfolgen.« Im federführenden Wirtschaftsministerium dagegen sind keine Anzeichen für eine Umsetzung dieser Zusicherung erkennbar. Man könne mit dem alten Verhandlungsergebnis in der OECD gut leben, heißt es lapidar. Im Rahmen der von Clement angekündigten Außenwirtschaftsoffensive ist sogar zu befürchten, dass Umweltbelange wieder in den Hintergrund gedrängt werden und die Mitspracherechte der anderen Ministerien beschnitten werden sollen. Inwieweit es tatsächlich zur Umsetzung des Koalitionsvertrages und einer stärkeren Umwelt- und Sozialverträglichkeit der Hermesbürgschaften kommt, wird daher vor allem davon abhängen, wie

engagiert die weiteren für die Hermes-Vergabe zuständigen Ministerien, insbesondere das Auswärtige Amt und das Entwicklungshilfeministerium, sowie die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen die von NRO weiterhin vorgebrachte Kritik aufgreifen.

Literatur

WEED/urgewald (2002): Außenwirtschaftsförderung: Schmutzigstes Geheimnis der Globalisierung. Berlin.

FERN (2003): Key reforms needed for Export Credit Agencies. Brüssel.

Antje Schultheis (2002): Wirtschaftsinteressen und nationalstaatliche Politik – Ein Spannungsfeld?

Zu den divergierenden Interessen im Kontext der Hermesbürgschaften. Magisterarbeit zur Erlangung des Magistergrades, Göttingen.

Websites

www.weed-online.org

www.urgewald.de

www.eca-watch.org

Weitere Informationen

WEED, Torstr. 154, 10115 Berlin, Tel. 0228 – 275 82 249, heike.drillisch@weed-online.org

Urgewald, im Grünen Haus, Prenzlauer Allee 230, 10405 Berlin, Tel. 030-44339169, regine@urgewald.de

JENS MARTENS UND HEIDI FELDT

Im Konsens zu Regeln für die Multis?

Der Boom von Dialogprozessen und Runden Tischen in der deutschen Außenwirtschaftspolitik

Die Bundesregierung versucht zunehmend, Regeln für Unternehmen im Konsens mit diesen auszuhandeln. Solche Dialogprozesse können nützlich sein, bleiben aber häufig unverbindlich und können gesetzliche Regeln meist nicht ersetzen. Nichtregierungsorganisationen sollten sich, wenn sie sich an solchen Dialogen beteiligen, der Grenzen und Gefahren bewusst bleiben.

Seit dem Amtsantritt der rot-grünen Regierung wird die deutsche Politik in wachsendem Maße mitgeprägt von Konsensgesprächen, Runden Tischen und gesellschaftlichen Bündnissen, die parallel zu den traditionellen politischen Institutionen eingerichtet wurden. Die Kommissionen zur Reform des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherung, das Bündnis für Arbeit, der Atomkonsens

Heidi Feldt ist freiberufliche Beraterin für umwelt- und entwicklungspolitische Fragen mit den Arbeitsschwerpunkten Waldpolitik; Erdölförderung und Bergbau in Amazonien; Indigene Völker; Ressourcenschutz; sowie Corporate Accountability. Sie ist Mitglied im WEED-Vorstand.

Jens Martens ist Diplom-Volkswirt und Leiter der Programmbereiche »Investitionen« und »Internationale Umwelt- und Entwicklungspolitik« bei WEED in Bonn.

oder der nationale Nachhaltigkeitsrat sind Beispiele für diesen Trend.

Auch im Bereich der Außenwirtschaftspolitik hat die Bundesregierung Dialogprozesse gestartet, an denen Gewerkschaften, Vertreter und Vertreterinnen der Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen (NRO) beteiligt sind. Bereits 1999 hat das Auswärtige Amt den »Arbeitskreis Wirtschaft und Menschenrechte« ins Leben gerufen. Koordiniert vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), hat sich im Jahr 2000 der »Runde Tisch Verhaltenskodizes« gegründet. Das Bundesumweltministerium (BMU) hat Anfang 2001 den Dialogprozess »Umwelt und Auslandsdirektinvestitionen« initiiert. Die Bundesregierung erhofft sich von diesen Prozessen, höhere Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards bei den Auslandsinvestitionen deutscher

Unternehmen im breiten Konsens gesellschaftlicher Gruppen zu verwirklichen.

Sie begibt sich damit auf ein Terrain, von dem sich die Regierungen nach dem Scheitern der UN-Verhandlungen über einen weltweiten Verhaltenskodex für transnationale Konzerne (TNK) 1992 weitgehend zurückgezogen hatten. Die Auseinandersetzung über Verhaltenskodizes und Unternehmensstandards hatte sich seitdem fast vollständig in die nichtstaatliche Sphäre verlagert. Betriebs- und branchenbezogene Kodizes, nationale und internationale *Business Charters* und Umweltmanagementnormen, etwa der *International Organisation for Standardization* (ISO), schossen wie Pilze aus dem Boden. Hinzu kamen kooperative Ansätze, wenn Unternehmen und NRO gemeinsam Umwelt- und Sozialstandards formulierten, etwa im Rahmen von Zertifizierungssystemen (Rugmark, SA 8000 etc.).

Die Regierungen der Industrieländer konzentrierten sich dagegen auf die Liberalisierung der internationalen Handels- und Investitionsbedingungen mit dem Ziel der uneingeschränkten weltweiten Bewegungsfreiheit ihrer Unternehmen. Diese Bestrebungen fanden ihren Ausdruck im Versuch der OECD, ein Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) zu verab-

die Industrieländer die Rechte transnationaler Investoren weiterhin in einem internationalen Regelwerk festzuschreiben wollen, das nun bei der WTO ausgehandelt werden soll, setzen sie zur Verankerung ökologischer und sozialer Pflichten von Unternehmen nach wie vor auf *soft-law*-Ansätze wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder den

schieden. Diese Erklärung sollte von allen Beteiligten in einem öffentlichkeitswirksamen Akt im Juli 2001 in Anwesenheit des UN-Generalsekretärs unterzeichnet werden, um so seine Initiative für den *Global Compact* demonstrativ zu unterstützen. Das Vorhaben scheiterte aufgrund der Kritik von NRO-Seite am schwachen Entwurf der Erklärung.

Auslandsinvestitionen sollen Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards verbreiten helfen. Doch während die Regierungen die Marktöffnung in Gesetze gießen, setzen sie bei Verhaltensregeln für Konzerne auf Konsens.

schieden. Das Scheitern dieses Versuchs Ende 1998 markiert auch ein graduelles Umdenken bei den Politikern vieler OECD-Staaten. Seitdem ist wieder häufiger von der »notwendigen Balance« zwischen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen die Rede.

Beeinflusst wurde dieser Schwenk durch die Kritik von NRO an den verheerenden ökologischen und sozialen Folgen vieler Auslandsinvestitionen. Die privaten Verhaltenskodizes und Leitlinien von Unternehmen hatten hier kaum Fortschritte gebracht und werden bis heute nur von einer Minderheit von TNK ernsthaft verfolgt. Zudem war in den 1990er Jahren das Volumen der transnationalen Kapitalströme derart rasant gewachsen, dass es die öffentlichen Ressourcenflüsse, etwa in Form der Entwicklungshilfe, weit in den Schatten stellte. Die öffentliche Entwicklungshilfe aller OECD-Länder war im Jahr 2000 nach Angaben des *Development Assistance Committee* der OECD auf 53,1 Mrd. US-\$ gesunken, der Umfang ausländischer Direktinvestitionen in Ländern des Südens laut der UNCTAD auf 240 Mrd. US-\$ gestiegen (UNCTAD 2001). Diese privaten Mittel könnten – so die Hoffnung vieler Regierungen – richtig eingesetzt einen beachtlichen Entwicklungsbeitrag leisten.

Aus diesen Überlegungen heraus ist das Ziel der Regierungen heute weniger die Kontrolle der TNK als vielmehr die Nutzung ihres wirtschaftlichen Potentials für die weltweite Verbreitung von Umwelt-, Sozial- und Menschenrechtsstandards. Eine Balance zwischen den Rechten und Pflichten der Investoren wurde dabei bislang jedoch nicht erreicht. Denn während

Global Compact, den UN-Generalsekretär Kofi Annan 1999 initiiert hatte. Die *Draft Norms - Fundamental Rights - Principles for Business Enterprises*, die von einer Arbeitsgruppe der UN-Kommission für Menschenrechte entwickelt wurden, streben zwar eine größere Verbindlichkeit in der Festlegung der Unternehmensverantwortung an, der Diskussionsprozess in der Kommission wird aber von den Regierungen kaum beachtet.

Auch in der Politik der Bundesregierung spiegelt sich diese Doppelstrategie wider. In der WTO stützt sie die Position der Europäischen Gemeinschaft, das Thema Investitionen auf die Agenda einer neuen Liberalisierungsrunde zu setzen. Mit den diversen Dialogprozessen auf nationaler Ebene strebt sie an, im Konsens Leitlinien, Verhaltenskodizes und Unternehmensstandards unterhalb der Schwelle (zwischen-)staatlicher Regulierung zu formulieren. Sie reagiert mit diesen Initiativen auch auf den veränderten Diskurs auf internationaler Ebene.

Mit der Einrichtung des Arbeitskreises Wirtschaft und Menschenrechte orientierte sich das Auswärtige Amt (AA) 1999 an der Initiative von Kofi Annan für einen globalen Pakt über Menschenrechte, Arbeit und Umwelt (*Global Compact on Human Rights, Labour and Environment*). Im Arbeitskreis waren der BDI, der BDA, der DGB sowie die Menschenrechtsorganisationen amnesty international und FIAN vertreten. Koordiniert wurde der Kreis vom Beauftragten für Menschenrechte im Auswärtigen Amt. Er sollte eine gemeinsame Erklärung zum Thema »Internationaler Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit« verab-

Der Arbeitskreis hat seine Arbeit im Herbst 2001 in erweiterter Form wieder aufgenommen. Auf NRO-Seite hatten das Forum Menschenrechte und der Verband developmentpolitischer Nichtregierungsinstitutionen (Venro) die Koordinationsrolle übernommen. Mitte 2002 hatte man sich dann auf einen gemeinsamen Text zum »Internationalen Schutz der Menschenrechte und Wirtschaftstätigkeit« einigen können, in dem sich die Unterzeichnenden verpflichten, zur »Förderung und Stärkung des weltweiten Schutzes der Menschenrechte« aktiv beizutragen. Aus *best practice*-Beispielen sollten dann konkrete Schritte für die Umsetzung der Erklärung und für praktische Maßnahmen entwickelt werden. Allerdings hat seit der Unterzeichnung der Erklärung erst ein Treffen stattgefunden. Der geplante Folgeprozess scheint zum Stillstand gekommen zu sein, bevor er richtig angefangen hat.

Die Initiative für den Runden Tisch Verhaltenskodizes geht zurück auf eine Resolution des Europäischen Parlaments vom Januar 1999. Darin wiederholt das Parlament seine Forderung an die Kommission und den Rat nach einem Verhaltenskodex für in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen und verlangt, »schleunigst Vorschläge zur Schaffung einer geeigneten Rechtsgrundlage für die Festlegung eines multilateralen Rahmens vorzulegen, der weltweit die Tätigkeiten von Unternehmen regelt, und hierzu Anhörungen von Vertretern der Unternehmen, der Sozialpartner sowie der Kreise, die von dem Kodex betroffen wären, zu veranstalten.«¹ Nach dieser Resolution fand im Sommer 2000 eine erste Zusammenkunft in Deutschland statt, und im Januar 2001 bildete sich der Runde

¹ Europäisches Parlament: Entschließung zu EU-Normen für in Entwicklungsländern tätige europäische Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung eines europäischen Verhaltenskodex, 15. Januar 1999, Zitat: Punkt 11. Die Entschließung basiert auf dem modifizierten »Howitt-Bericht« (Dok. Nr. A4-0508/98).

Tisch, dem paritätisch je vier Vertreter oder Vertreterinnen von Bundesregierung (BMZ, BMWi, AA, BMA), Unternehmen (Außenhandelsvereinigung des deutschen Einzelhandels, BDA, Otto-Versand, BASF), Gewerkschaften (DGB-Bildungswerk, IG Metall, IG Bau, Chemie, Erden, Friedrich-Ebert-Stiftung) und NRO (VENRO, TransFair, Kampagne Saubere Kleidung, FIAN) angehören. Die Moderation und Koordination des Gremiums hat das BMZ übernommen. Sein Ziel ist es, ausgehend von Praxiserfahrungen und Pilotprojekten eine möglichst weitgehende Verständigung aller Beteiligten über *best practice*-Modelle bei der Umsetzung und Überwachung von Verhaltenskodizes zu erreichen. Der Fokus liegt dabei auf den Sozialstandards.

Die Tätigkeit der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) im Rio-Prozess und die Vorbereitungen auf den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im September 2002 in Johannesburg bildeten den Rahmen für den Dialogprozess Umwelt und Auslandsdirektinvestitionen, der vom BMU Anfang 2001 gestartet wurde. Ziel des Prozesses war es, allgemeine Umsetzungsleitlinien zur verstärkten Berücksichtigung von Umweltaspekten bei Auslandsdirektinvestitionen zu erarbeiten. Diese sollten in einer Veranstaltung am Rande des Rio+10-Gipfels in Johannesburg präsentiert werden. Das BMU griff damit nach seinen eigenen Worten einen Bereich auf, »in dem bislang weder rechtliche Instrumente existieren noch nach realistischer Einschätzung in nächster Zeit zu erwarten sind.«² Die Besonderheit in diesem Prozess war die breite Beteiligung von Wirtschaftsverbänden und Einzelunternehmen, darunter des BDI, des Verbands der Chemischen Industrie (VCI), Siemens, Bosch, Bayer, Degussa, Volkswagen und Schering. Von den Gewerkschaften waren der DGB und die IGBCE vertreten, auf Regierungsseite waren ursprünglich sowohl das BMU als auch das BMWi beteiligt. Das BMWi hat den Dialogprozess frühzeitig verlassen.

Die NRO hatten eine Teilnahme ursprünglich aufgrund des engen Fokus auf *best practice*-Beispiele und Umweltmanagementsysteme abgelehnt. Erst als das BMU zusicherte, dass das Ergebnis des Dialogs auf jeden Fall über das Übliche hinausgehen müsste, der Grad der Verbindlichkeit der geplanten Leitlinien selbst Gegenstand des Dialogprozesses sei und

Dialoge sind eine Chance, Forderungen an Konzerne gegenüber dem Staat, der Öffentlichkeit und der Wirtschaft zu begründen. Für wirkliche Fortschritte sind aber harte gesellschaftliche Auseinandersetzung und breite soziale Bewegungen nötig.

die NRO weitere Themen, darunter auch Fragen der Berichterstattung und des Monitoring, in den Dialog einbringen könnten, entschieden eine Reihe von NRO, sich an dem Prozess zu beteiligen (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Forum Umwelt & Entwicklung, Germanwatch, Verbraucherinitiative und WEED). Begleitet wurde der Prozess von einem Forschungsvorhaben »Erhebung des umweltorientierten Managements von Auslandsdirektinvestitionen« vom Institut für Ökologie und Unternehmensführung an der European Business School.

Nachdem man sich in einem einjährigen Dialogprozess und mit vielen Zugeständnissen von Gewerkschaften und NRO auf einen gemeinsamen Text geeinigt hatte, überraschte der BDI mit der Verweigerung der Unterschrift. Welches die wahren Beweggründe für den Ausstieg waren, kann nur vermutet werden. Für die NRO war dies ein deutliches Zeichen, dass der BDI nicht Willens war, einen ernsthaften Dialogprozess mit den beteiligten Interessengruppen zu führen. Die Erfahrungen zeigen, dass die Interessensdivergenzen zwischen den Unternehmen auf der einen sowie Gewerkschaften und NRO auf der anderen Seite schwer überbrückbar sind.

Die Mehrzahl der beteiligten NRO sieht in Leitlinien und Verhaltenskodizes weiterhin nur einen ersten Schritt auf dem Weg zu verbindlichen Regeln für transnationale Investoren. So fordert beispielsweise Venro in seinem Positionspapier zur UN-Konferenz *Financing for Development*, auf UN-Ebene »ein Regelwerk vorzubereiten, das ökologische und soziale Mindestanforderungen für FDI, Portfolio-Investitionen u.ä. definiert«. *Friends of the Earth International* setzte sich im Rio+10-Prozess (den Verhandlungen im Rahmen der Konferenz zehn

Jahre nach dem Gipfel in Rio de Janeiro von 1992) für eine internationale *Convention on Corporate Accountability* ein. Wenn Leitlinien und Kodizes mehr als ein PR-Instrument für die Wirtschaft sein sollen, müssen sie in jedem Fall über bereits existierende Vereinbarungen, insbesondere die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, hinausgehen und eine Reihe von »Mindeststandards« erfüllen. Die NRO-*Taskforce on Business and Industry* hat im Rahmen der CSD hierzu einen Katalog von sieben grundsätzlichen Kriterien entwickelt, die erfüllt sein müssen, damit freiwillige Verhaltenskodizes »einen positiven Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten« (CSD 1998):

- **Substanz:** Der Kodex muss in Sprache und Zielsetzung klar und nicht verwässert sein, er muss sich auf die zentralen Themen und nicht auf unwichtige Details konzentrieren, und er darf keine Doppeldeutigkeiten und Schlupflöcher enthalten.
- **Partizipation:** Alle betroffenen Gruppen und Parteien (*Stakeholder*) müssen am Prozess beteiligt werden.
- **Motivation:** Der Kodex muss ausreichende Anreize enthalten, um die Erfüllung der Verpflichtungen zu gewährleisten.
- **Integration:** Es muss sichergestellt sein, dass Unternehmen soziale und ökologische Werte in ihren Firmenzielen verankern und in den Instrumenten der Erfolgskontrolle berücksichtigen.
- **Transparenz:** Es muss sichergestellt sein, dass Informationen über die Produkte und Produktionsverfahren eines Unternehmens in angemessenem Umfang rechtzeitig veröffentlicht werden.
- **Unabhängige Verifizierung:** Die Verwirklichung des Kodex muss von unabhängiger Seite überprüft werden.
- **Rechenschaftspflicht:** Im Kodex müssen

² Schreiben des BMU an den Autor vom 19.2.2001.

auch Sanktionsmechanismen gegenüber Firmen, die den Kodex konsequent verletzen, verankert sein.

Die an den Dialogprozessen beteiligten Unternehmen und Industrieverbände lehnen dagegen Schritte hin zu verbindlicheren internationalen Unternehmensregeln weitgehend ab. Im BMU-Dialog zu Auslandsinvestitionen ging einigen bereits die Erarbeitung von »Leitlinien« zu weit; sie plädierten statt dessen dafür, »freiwillige Handlungsempfehlungen« zu formulieren, an die sich die Unternehmen nach eigenem Gusto halten können oder auch nicht. Für viele besteht das Motiv zur Teilnahme an den Dialogprozessen hauptsächlich darin, »Schlimmeres«, d.h. staatliche Regulierung auf der einen und nichtstaatliche Kampagnen auf der anderen Seite, zu verhindern. Daneben sehen sie die Beteiligung in den Dialogprozessen als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit und Imageverbesserung.

Zur Erforschung der Motive, warum Wirtschaftsvertreter sich auf Dialogprozesse mit NRO einlassen, ist ein internes Strategiepapier des BDI zum Umgang mit NRO aufschlussreich. In dem Papier vom September 2000 mit dem Titel »Nichtregierungsorganisationen – Herausforderung für die Wirtschaftsverbände« wird u.a. der »kritische Dialog« mit NRO empfohlen. Wörtlich heißt es:

»So verfolgt der kritische Dialog das Ziel einer Annäherung an NRO, ohne die Aufgabe des eigenen Standpunktes. Es wird hierbei nach möglichen gemeinsamen Ansatzpunkten gesucht, die zumeist nicht im Verhandlungsgegenstand selbst liegen, sondern sich auf einer allgemeinen Ebene befinden. Beispiele für diese Strategie reichen etwa von einem informellen Positionsaustausch mit NRO-Vertretern über bestimmte Themen bis hin zu einer möglichen gemeinsamen Erklärung, etwa zur Verurteilung von Kinderarbeit. Vorteile des kritischen Dialogs liegen in der Möglichkeit, die Argumentationsweise der Organisationen kennen zu lernen und durch die Abschöpfung der weitreichenden Expertise von NRO einen Informationsgewinn zu erlangen. Unternehmen bzw. Verbände, die diese Strategie wählen, können durch die Beschäftigung mit NRO-relevanten Themen ihr Öffentlichkeitsprofil positiv verändern. Die frühzeitige Auseinandersetzung mit Positionen von Nichtregierungsorganisationen ver-

hindert mögliche Eskalationen, z.B. Kampagnen, und gleichzeitig können dadurch Konfliktsituationen proaktiv verhindert oder zumindest beeinflusst werden. [...] Auf lange Sicht könnte auch über gemeinsame öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen oder Kampagnen mit NRO zu verschiedenen Themen nachgedacht werden. Denkbar wären etwa Veranstaltungen zu den Themen Korruption und Bestechung, Auswirkungen der Globalisierung, die Durchsetzung der Menschenrechte. Jede Form der Reaktion auf die NRO kann Änderungen der internen Kommunikationsstrukturen und der Öffentlichkeitsarbeit erforderlich machen sowie Zeit- und Geldinvestitionen bedeuten. Gegenzurechnen ist die Chance für verbesserte Interessendurchsetzung gegenüber der Politik und Imagegewinn in der Öffentlichkeit.«

Vor diesem Hintergrund müssen die auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens ausgerichteten Dialogprozesse aus NRO-Sicht nüchtern und realistisch eingeschätzt werden. Denn ein Ansatz, der ausschließlich auf »Partnerschaft«, »Freiwilligkeit« und »Dialog« setzt und auf jede weitergehende zwischenstaatliche Regelsetzung verzichtet, verkennt die Eigeninteressen der Unternehmen, ihre Prioritäten und die Logik des Marktes, der ihr Wirtschaften zwangsläufig unterliegt.

Allein aus wettbewerbspolitischen Gründen sind Regierungen daher gefordert, über den konsensorientierten Dialog und freiwillige Leitlinien hinauszugehen. Denn nur so kann verhindert werden, dass gerade die Vorreiter-Industrien, d.h. diejenigen, die sich in ihren Betrieben für ökologisch tragfähige und soziale Produktionsweisen und Produkte einsetzen, aufgrund fehlender Verkehrsregeln am Ende gegenüber den Verkehrsrowdies im globalen Wettbewerb die Dummen bleiben. Das Europäische Parlament bringt den Zweck weltweit einheitlicher und verbindlicher Regeln für transnationale Unternehmen auf den Punkt, wenn es in der zitierten Entschließung von 1999 unter Punkt C feststellt, »dass kein Unternehmen Wettbewerbsvorteile aus der Missachtung grundlegender Arbeitsvorschriften und Sozial- und Umweltnormen ziehen sollte.«

Für NRO muss diese Bewertung keine grundsätzliche Ablehnung gesellschaft-

licher Dialogprozesse bedeuten. Vielmehr lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen:

- Erstens: Dialogprozesse bieten eine zusätzliche Möglichkeit, die eigenen umwelt- und entwicklungspolitischen Forderungen gegenüber Vertretern der Regierung zu begründen, mit ihnen zu diskutieren und dadurch die Regierungspolitik zu beeinflussen.
- Zweitens: Dialogprozesse können auch als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung gegenüber Wirtschaftsvertretern genutzt werden. Die Wirtschaft ist kein monolithischer Block, Informationen und Argumente von NRO können Positionen von Wirtschaftsvertretern verändern, strategische Allianzen sind nicht ausgeschlossen.
- Drittens: NRO-Vertreter und -Vertreterinnen in Dialogprozessen sollten ihre Erfahrungen und mögliche Arbeitsergebnisse kontinuierlich mit externen Kollegen und NRO, die nicht im Prozess beteiligt sind, rückkoppeln. Denn die Gefahr, mit zunehmender Dauer des Dialoges der »Betriebsblindheit« zu verfallen, ist immer gegeben. Für die Entscheidung darüber, ob das Ergebnis eines Dialogprozesses schließlich von den NRO mitgetragen werden kann, ist nicht nur seine Substanz maßgeblich, sondern auch die Frage, welches politische Signal durch einen öffentlich demonstrierten Konsens von Wirtschaft und NRO in einer spezifischen politischen Situation gesetzt wird.
- Viertens: Soziale und ökologische Fortschritte waren bisher immer Ergebnis harter gesellschaftlicher Auseinandersetzung und breiter sozialer Bewegungen. Auf gesellschaftlichen Konsens ausgerichtete Dialogprozesse können für NRO nur als komplementäres Instrument in einer Gesamtstrategie sinnvoll sein, die – wo erforderlich – auch die offene Konfrontation mit Wirtschaft und Regierung vorsieht.

Literatur

- CSD (1998): UN Commission on Sustainable Development, Responsible Entrepreneurship: NGO Perspectives and Recommendations (Background Paper No. 3), New York.
- UNCTAD (2001): World Investment Report 2001, Genf.

MARGIT KÖPPEN

Auf der Suche nach einem strategischen Konzept

Die Debatte über Sozialklauseln und das Verhältnis von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen

Die Globalisierung ist einseitig durch die Interessen der multinationalen Unternehmen geprägt. Deshalb sehen die Gewerkschaften dringenden Bedarf, grundlegenden sozialen Regeln weltweit Geltung zu verschaffen. Die internationale Gewerkschaftsbewegung fordert seit Jahren, Sozialstandards auch in internationale Handelsverträge aufzunehmen, um ruinöse Konkurrenz gerade der ärmsten Länder untereinander mit den schlechtesten Arbeitsbedingungen als „Standortvorteil“ abzubauen. Bei vielen NRO stieß diese Idee zunächst auf Misstrauen.

Die Debatte über Sozialstandards wurde in den 1970er Jahren von den Textilgewerkschaften der Industrieländer angestoßen. Sie wollten damals nicht nur die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, siehe Box 1), sondern recht weitreichende Standards wie Mindestlöhne und die 48-Stunden-Woche verankert wissen. Die Forderung, für die sich auch die deutsche Gewerkschaft Textil und Bekleidung (GTB) einsetzte, wurde von den anderen deutschen Einzelgewerkschaften wenig oder gar nicht unterstützt. Insbesondere die IG Metall – zugegeben auch als Gewerkschaft in einem exportstarken Sektor – sah in Sozialklauseln eher ein protektionistisches Abwehrinstrument der unter starkem internationalem Wettbewerbsdruck stehenden Textilindustrie und ignorierte die Forderung in ihrer politischen Praxis fast drei Jahrzehnte lang.

Unter dem Schlagwort »Globalisierung« rückten aber in den 1990er Jahren die Auswüchse einer neoliberalen Wirtschaftspolitik in das Blickfeld. Dadurch erhielt auch das Thema Sozialklauseln breitere gewerkschaftliche Unterstützung. Nach langen Diskussionen beschloss 1991 der Internationale Bund Freier Gewerkschaften (IBFG) auf seinem Kongress in Caracas, sich für die Einführung von Sozialklauseln in allen internationalen Handelsabkommen einzusetzen. 1994 folgte der DGB mit seinen Gewerkschaften.

Margit Köppen ist Wirtschaftswissenschaftlerin und arbeitet beim Bundesvorstand der IG Metall in Frankfurt.

Auf der ersten Ministerkonferenz der neu gegründeten WTO 1996 in Singapur wurde die Forderung des IBFG von einigen wenigen Mitgliedstaaten auf die Tagesordnung gebracht, aber von der überwältigenden Mehrheit – darunter der konservativ-liberalen Bundesregierung – abgelehnt. In die Abschlusserklärung der Konferenz wurde nur eine allgemeine Verpflichtung auf die »international anerkannten Arbeitnehmerschutzrechte« aufgenommen. Die Zuständigkeit dafür wurde jedoch allein der ILO zugewiesen.

Während der Vorbereitungen zur dritten WTO-Ministerkonferenz in Seattle bekräftigte der DGB – diesmal mit aktiver Unterstützung der IG Metall – die Kernarbeitsnormen und veröffentlichte im Juli 1999 seine eng an die Position des IBFG angelehnten Forderungen. Das für Seattle ausgearbeitete Konzept von IBFG und DGB hat die frühen Forderungen der Textilgewerkschaften in drei fundamentalen Aspekten hinter sich gelassen:

Erstens beschränkt sich die Forderung strikt auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO, die in der Erklärung über die »grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit« von 1998 verankert sind. Diese bestätigt vier grundlegende Arbeitsnormen, die acht seit Jahrzehnten bestehende ILO-Übereinkommen erfassen: 1. Koalitionsfreiheit und Anerkennung des Rechts auf Tarifverhandlungen; 2. Abschaffung aller Arten der Zwangsarbeit; 3. tatsächliche Abschaffung der Kinderarbeit und 4. Abschaffung von Diskriminierung im Arbeits- bzw. Beschäftigungsverhältnis.

Zweitens betteten der IBFG, der DGB und die IG Metall ihre Forderung, den Kernarbeitsnormen überall in der Welt Geltung zu verschaffen, in einen integralen entwicklungsorientierten Ansatz ein. Drittens wurde keine WTO-Vertragsklausel gefordert, sondern erst einmal eine Arbeitsgruppe in der WTO, die diskutieren soll, welche Instrumente und Verfahren am besten geeignet sind, die Einhaltung der Kernarbeitsnormen zu befördern. Modell stehen sollte dafür der WTO-Ausschuss »Handel und Umwelt« (vgl. hierzu den Artikel von Jürgen Knirsch).

Im Vorfeld von Seattle haben die nationalen Gewerkschaften und der IBFG versucht, national und international mehr Verständnis für ihre Forderungen zu wecken. Insbesondere dem nicht ganz unbegründeten Protektionismusverdacht, unter dem die »Sozialklauseldebatte« früher gestanden hatte, konnten die Gewerkschaften inzwischen glaubhaft entgegen treten. So gingen IBFG und DGB von einem Stufenmechanismus aus, bei dem nur solche Länder bestraft werden sollten, die Kernarbeitsrechte fortgesetzt und in schlimmer Weise verletzt und die auch nach mehrfacher Aufforderung durch ILO und WTO keine Maßnahmen ergreifen, um die Situation zu verbessern. Über die Art der Sanktionen äußerten sich die deutschen Gewerkschaften und auch der IBFG nicht eindeutig. Weder im DGB-Bundesvorstandsbeschluss von 1994 noch in den Forderungen von 1999 waren Handelssanktionen erwähnt.

Sozialklauseln wurden im Süden anfangs als eine Form des Protektionismus angesehen. Diesem Verdacht konnten die Gewerkschaften inzwischen glaubhaft entgegentreten. Sie wollen eine destruktive Konkurrenz gerade unter Ländern des Südens verhindern.

In der Praxis würde schon die Zusammensetzung des von den Gewerkschaften geforderten WTO-Ausschusses aus WTO-Sekretariat, ILO, Regierungen und NRO (darunter Gewerkschaften) aus Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern gewährleisten, dass Handelsanktionen höchstens als allerletzte Maßnahme vorgeschlagen würden. Denn zentrales Anliegen der Gewerkschaften ist es, politische Forderungen und Strategien in den Vordergrund zu rücken.

Die Diskussion um Kernarbeitsnormen hat bei der 3. Ministerkonferenz der WTO in Seattle erstmals breiten Raum eingenommen. Die Regierung Clinton und mehrere europäische Regierungen – vor allem die norwegische und die französische, aber auch die deutsche Bundesregierung – unterstützten anfangs die Gründung einer WTO-Arbeitsgruppe »Handel und Arbeitnehmerrechte«. Im Verlauf der Beratungen innerhalb der EU wurde die gemeinsame EU-Position für Seattle zu Kernarbeitsnormen aber bereits weitgehend zurückgenommen. Entsprechend den Schlussfolgerungen des EU-Ministerrates vom Oktober 1999 forderte die EU in Seattle nur die »Schaffung eines gemeinsamen ständigen Arbeitsforums von ILO und WTO für Handels-, Globalisierungs- und Beschäftigungsfragen« unter Beteiligung von Regierungen, Gewerkschaften, Arbeitgebern und relevanten internationalen Organisationen. Die große Mehrheit der Entwicklungsländer blieb bei einer vollständig ablehnenden Haltung.

Neue Perspektiven für die Zusammenarbeit von Gewerkschaften und NRO

Mit einer vom AFL-CIO, dem Dachverband der US-Gewerkschaften, organisierten Großdemonstration mit 50.000 Teilnehmenden präsentierten sich die Gewerkschaften in Seattle erstmals als

Teil einer immer breiteren Bewegung von Globalisierungskritikern und -kritikerinnen. So kam es zu einer Allianz, in der sich die Gewerkschaften ebenso hinter die handelspolitischen Forderungen der Entwicklungsländer wie hinter die Kritik an Freihandelsdogmen und institutionellen Mängeln der WTO stellten. Allerdings entluden sich bei den zahlreichen Aktionen und Podiumsdiskussionen, bei denen Mitglieder von Gewerkschaften und NRO zusammenkamen, am Thema Sozialstandards immer wieder teils heftige und emotionale Konflikte. Für die Gewerkschaften erhärtete sich der Eindruck, dass die Schärfe der Auseinandersetzung zum Großteil auf anhaltenden Missverständnissen über ihre Position beruhten. Diese aber drohten eine sinnvolle Zusammenarbeit auch bei den Themen und Aktionen zu verhindern, bei denen die Positionen gleich oder ähnlich waren.

Vor diesem Hintergrund suchten der IBFG und die deutschen Gewerkschaften, die verschiedenen internationalen Berufssekretariate sowie Gewerkschaftsdachverbände und nationale Gewerkschaften wie die IG Metall im Vorfeld der für November 2001 geplanten 4. Ministerkonferenz das Gespräch mit den verschiedensten NRO aus Entwicklungs- und Industrieländern. Den Auftakt bildete im März 2001 eine gemeinsam vom IBFG und der NRO *Focus on the Global South* unter Vermittlung der Friedrich-Ebert-Stiftung organisierte Konferenz in Bangkok. Zu den Teilnehmenden gehörten auf Seiten der Gewerkschaften die italienische Gewerkschaft CISL, der AFL-CIO, der Dachverband der internationalen Dienstleistungsgewerkschaften PSI (*Public Services International*), die IG Metall, aber auch wichtige Südgewerkschaften wie die brasilianische CUT und die südafrikanische COSATU. Die NRO

waren mit einem breiten Spektrum vertreten. Unter anderen nahmen die brasilianische Landlosen-Bewegung MST teil, die ecuadorianische Indigenenbewegung CONAIE, ATTAC, WEED sowie das *Third World Network* und *Focus on the Global South* als wichtige Meinungsführer der internationalen NRO-Szene.

Die vollkommen unterschiedlichen Handlungsfelder der verschiedenen Gruppierungen spielten überraschender Weise in der Diskussion überhaupt keine trennende Rolle. Es gelang, eine ganze Reihe von Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten, die am Ende in einem gemeinsamen Kommuniqué zusammengefasst wurden. Übereinstimmend wird u.a. verwiesen auf die »wachsenden globalen Herausforderungen durch die Macht der TNCs, der Deregulierung und Privatisierung« und die »ernsthaften Bedrohungen und Risiken, die von gewissen WTO-Regeln auf Entwicklungs-, Sozial-, Arbeits-, Gender- und Umweltbelange« ausgehen. Auch was die Sozialstandards anbelangt, bei denen natürlich zahlreiche Meinungsverschiedenheiten bestehen blieben, fanden die Teilnehmenden zu einer Formulierung, die das gemeinsame Anliegen ausdrückt, aber genug Spielraum für unterschiedliche Interpretationen lässt: Konsens besteht, dass es wichtig ist, »grundlegende Arbeitsrechte und andere Menschenrechte mit allen relevanten Mitteln zu fördern, zu respektieren und zu verwirklichen, einschließlich angemessener Aktivitäten bei den geeigneten internationalen Institutionen«. Konsens bestand in der »Bangkok-Runde« auch über die schädlichen Auswirkungen der unkontrollierten internationalen Finanzströme und der Politik von IWF und Weltbank sowie über die Notwendigkeit, »spekulative Kapitalflüsse durch eine Tobin-Steuer und andere Mechanismen zu kontrollieren«.

Die Tobin-Steuer war auch Gegenstand einer zweiten gemeinsamen Initiative von deutschen NRO und Gewerkschaften. In einer Pressekonferenz am 11. September 2001 forderten IG Metall, Ver.di, ATTAC, Misereor, BUND und WEED den Bundeskanzler auf, sich für die Einführung einer Spekulationssteuer auf Devisengeschäfte international einzusetzen, und stellten einen gemeinsamen offenen Brief an Bundeskanzler Schröder vor. Jürgen Peters, damals der zweite Vorsitzende der

IG Metall, forderte darüber hinaus das Verbot von Steueroasen, die Einschränkung des Handels mit Derivaten und die Wiedereinführung einer Börsenumsatzsteuer.

Ein dritter Anlauf zur Verbesserung der Kooperation zwischen Gewerkschaften und NRO wurde im September 2001 von der Friedrich-Ebert-Stiftung und dem DGB-Bildungswerk organisiert. Bei diesem Workshop, an dem an die zwanzig kirchlich und entwicklungspolitisch orientierte NRO, DGB-Vertreter und verschiedene Einzelgewerkschaften teilnahmen, standen die verschiedenen Ansätze, wie grundlegende soziale Standards weltweit durchgesetzt werden könnten, im Zentrum. Der Workshop und das Folgetreffen am 28. Januar 2002 sollen den Auftakt für eine regelmäßige Zusammenarbeit sein. Ziel ist es, einzelne institutionelle und rechtliche Fragen wie die Mandate von ILO und WTO zu diskutieren und weitere Vorschläge zur Durchsetzung der international vereinbarten Menschenrechtsstandards zu erarbeiten.

Angesichts möglicher Verwerfungen in den internationalen Kräfteverhältnissen nach dem 11. September 2001 ist es meiner Meinung nach entscheidend, dass sich Gewerkschaften und NRO nicht an der Frage der Sozialstandards auseinander dividieren lassen. Dazu müssen auf der einen Seite die NRO endlich anerkennen, dass es den Gewerkschaften bei der Diskussion um Sozialstandards in der WTO allein darum geht, das mächtige, im Interesse der Kapitaleigentümer stehende liberalisierte Welthandelssystem endlich um längst überfällige soziale Minimalanforderungen zu ergänzen. Diese sollen für alle Staaten und Unternehmen selbstverständlich sein, die am internationalen Handel teilnehmen wollen. Auf der anderen Seite sollte in der gewerkschaftlichen Programmatik und Praxis die Fokussierung auf die Verankerung der Kernarbeitsnormen in der WTO ersetzt werden durch ein strategisches Regulationskonzept, bei dem die Handelspolitik eine unter vielen möglichen und notwendigen Handlungsebenen für die soziale Gestaltung der Globalisierung ist.

Die 4. WTO-Ministerkonferenz aus gewerkschaftlicher Sicht

Die Forderungen des IBFG und der deutschen Gewerkschaften an die 4. WTO-

Ministerkonferenz folgten diesem ganzheitlichen Ansatz. Nach den Vorstellungen des IBFG soll die WTO zu einem gerechteren multilateralen Handelssystem beitragen, »das seinen Schwerpunkt auf Entwicklung und nachhaltiges weltwirtschaftliches Wachstum setzt und auf deutlich verstärktem Schuldenerlass und substantiell erhöhter Entwicklungshilfe aufbaut«.

Dabei hatte sich der IBFG im Vorfeld von Katar weder für noch gegen eine neue Welthandelsrunde ausgesprochen. Denn auch innerhalb des IBFG gibt es zu der Frage, wie man sich überhaupt zu einer neuen Welthandelsrunde stellen soll, durchaus unterschiedliche Meinungen. Einige Mitgliedsorganisationen aus dem Süden oder auch die PSI lehnten eine neue Runde prinzipiell ab, da sie ihrer Meinung nach das bestehende unge-

rechte Wirtschaftssystem nur verstärkt.

Mit der Ministererklärung, die am 14. November 2001 in Doha verabschiedet wurde, ist eine neue Welthandelsrunde indes Fakt geworden. Auch bei den Regierungen der skeptischen Entwicklungsländer hat offenbar die Einschätzung den Ausschlag gegeben, dass ein – allerdings reformiertes – multilaterales Handelssystem einem verwirrenden Geflecht bilateraler Abkommen überlegen ist. Bilaterale Verhandlungen mit starken Blöcken wie etwa der EU oder den USA wären für die Länder des Südens noch ungünstiger als Verhandlungen in einem multilateralen System. »Wer steigt schon gern mit Mike Tyson in den Ring«, wird ein Delegationsmitglied in Doha zitiert.

Auch die Mehrheit der Mitgliedsorganisationen beim IBFG will aus den nur beschränkten Reformen, die auf der

■ Box 1

Die Kernarbeitsnormen der ILO und die Unternehmensleitlinien der OECD

Die Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation*, ILO) ist eine Sonderorganisation der UN mit Sitz in Genf. Ihr gehören über 170 Mitgliedstaaten an, die in das beschlussfassende Gremium der ILO, die Internationale Arbeitskonferenz (IAK), je vier Vertreter entsenden: zwei der Regierung und je einen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite. Diese »sozialpartnerschaftliche« Zusammensetzung unterscheidet die ILO von anderen UN-Organisationen. Die IAK berät und beschließt internationale Arbeitsnormen; bisher bestehen gut 180 Übereinkommen. Staaten, die solche Übereinkommen ratifizieren, verpflichten sich damit, an die ILO regelmäßig über ihre Umsetzung zu berichten. Bei der Umsetzung leistet die ILO auch Beratung und technische Hilfe.

Mit der »Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit« vom Juni 1998 hat die ILO einige Kernarbeitsnormen für alle ILO-Mitgliedsländer völkerrechtlich verbindlich gemacht, auch für die, welche die entsprechenden ILO-Abkommen nicht ratifiziert haben. Diese Normen sind die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen; die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit; die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. In sieben Übereinkommen sind sie niedergelegt. Über die öffentliche Rüge und diplomatischen Druck hinaus hat die ILO aber keine Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Übereinkommen.

Ähnliches gilt für die neuen, im Jahr 2000 veröffentlichten OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen. Sie enthalten u.a. Richtlinien für das Geschäftsgeschehen in Bezug auf die Umwelt, die Arbeitsbeziehungen, die Korruptionsbekämpfung, den Verbraucherschutz und die Tarifbeziehungen. Unter diesem Stichwort wird auf alle Kernarbeitsnormen der ILO einschließlich der wirksamen Abschaffung von Kinderarbeit und Ausmerzungen von Zwangsarbeit Bezug genommen. Die OECD versteht die Leitlinien daher auch als Beitrag zur Durchsetzung der Kernarbeitsnormen. Die Leitlinien tragen den Charakter von Empfehlungen an Unternehmen. Um ihnen Nachdruck zu verleihen, schafft die OECD nationale Kontaktpunkte, die Beschwerden gegen Verstöße entgegennehmen und von den Unternehmen eine Stellungnahme einfordern.

Bernd Ludermann

■ Box 2

»Globalisierung gerecht gestalten«

Die *Global Unions' Group* hat im April 2003 eine Erklärung zur Ministerkonferenz in Cancún veröffentlicht. Zur Frage eines multilateralen Investitionsabkommens heißt es dort (Auszüge):

»(...) Investitionen bei der WTO

13. Auf der Tagesordnung für Cancún sind Diskussionen vorgesehen, die nach Hoffnung mancher Regierungen zur Eröffnung von WTO-Verhandlungen über die Schaffung eines multinationalen Investitionsrahmens führen werden. (...) Derzeit entwickelt sich ein internationales System auf der Basis bilateraler und regionaler Investitionsübereinkommen, die Investoren unverhältnismäßig begünstigen und ihre Rechte schützen, während im Gegenzug keinerlei verbindliche Mechanismen zur Kontrolle ihrer Verpflichtungen vorgesehen sind. Unterdessen haben innerstaatliche Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft zu dem explosiven Wachstum von Exportverarbeitungszone geführt, das ausländische Investoren von der Einhaltung von Arbeits- und Umweltschutznormen befreit und ihnen häufig Steuersenkungen oder gesetzliche Schlupflöcher bietet. Multilaterale Investitionsregeln könnten Regierungen im Prinzip helfen, davon Abstand zu nehmen, sich in einen solch destruktiven Wettbewerb um die knappen FDI einzulassen.

14. Die internationale Gewerkschaftsbewegung hält daher multilaterale Investitionsregeln, die nur für ausländische Direktinvestitionen gelten und nachhaltige Entwicklung nicht hemmen, sondern vielmehr fördern würden, für notwendig (...). Derartige Investitionsregeln müssen auf der Förderung und dem Schutz sozialpolitischer Maßnahmen beruhen und verbindliche und durchsetzbare Verpflichtungen für Investoren vorsehen, die Kernarbeitsnormen und die Einhaltung der Bestimmungen der Drei-Parteien-Erklärung der IAO zu multinationalen Unternehmen und Sozialpolitik, der OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen und einschlägiger Umweltnormen sowie Zusagen umfassen, die innerstaatlichen Arbeitsnormen nicht zu senken und nicht gegen Kernarbeitsnormen zu verstoßen, um Investitionen anzulocken. Jedes multilaterale Investitionssystem muss sich mit dem Recht von Regierungen, alle Bereiche von öffentlichem Interesse einschließlich Investitionen zu lenken, vereinbaren lassen und den Wert öffentlicher Dienste und von Staatseigentum respektieren. Regierungen müssen genug Spielraum haben, um legitime und auf innerstaatlichen Grundlagen beruhende Strategien zur Wirtschaftsentwicklung umzusetzen, insbesondere zur Förderung annehmbarer Beschäftigung und starker Gemeinschaften, so dass sie einheimische Industrien und Investitionen fördern und die Entwicklung neuer und innovativer Industrien anstoßen können. Investitionsübereinkommen sollten Bestimmungen über Enteignung oder Inländerbehandlung (ob vor oder nach der Niederlassung) ausschließen, die den Geltungsbereich zur Umsetzung lokaler, regionaler oder nationaler Strategien für wirtschaftliche und soziale Entwicklung und insbesondere sozialer Prioritäten beschränken. Streitigkeiten sind ausschließlich durch transparente Verfahren zwischen Regierungen zu lösen, die die volle und aktive Teilnahme der Sozialpartner und weiterer Gruppen der Zivilgesellschaft fördern.

15. Verglichen mit diesen Kriterien lassen die derzeit bei der WTO vorgelegten Vorschläge viel zu wünschen übrig. Die internationale Gewerkschaftsbewegung wird ihren Standpunkt überprüfen, falls neue Vorschläge, die unsere Vision eines multilateralen Investitionssystems befürworten, auf den Tisch kommen. Angesichts des aktuellen Stands der Dinge können wir die Handelsminister in Cancún jedoch nicht unterstützen und ihnen grünes Licht für den Start von Verhandlungen über Investitionen bei der WTO geben.«

Auszug aus der »Gewerkschaftserklärung zur Agenda für die 5. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) (Cancún, 10.-14. September 2003)«. Diese Erklärung wurde von der *Global Unions' Group* bestätigt, zu der der IBFG, die Globale Gewerkschaftsföderation und der Gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD, der Weltverband der Arbeitnehmer und der Europäische Gewerkschaftsbund gehören.

4. Ministerkonferenz angegangen wurden, nicht den Schluss ziehen, die Legitimität der WTO generell anzuzweifeln. Der IBFG hält auch nach Doha an seinen vielfältigen Reformvorschlägen an die WTO fest. In Doha vollbrachten die Mitgliedsregierungen der WTO das Kunststück, gerade den schmalen Grat zwischen Verweigerung und Reform zu finden, der einen totalen Boykott der WTO durch die Gewerkschaften überzogen erscheinen lässt.

Gemessen an den gewerkschaftlichen Forderungen ist das Gesamtergebnis von Doha mit gemischten Gefühlen zu betrachten. Eindeutig nicht erreicht ist das gewerkschaftliche Anliegen, dass sich WTO und ILO innerhalb einer formalen Struktur mit dem Verhältnis zwischen Handel und Kernarbeitsnormen sowie anderen sozialen Auswirkungen des internationalen Handels befassen sollten. Am Ende mussten die Gewerkschaftsvertreter froh sein, dass ein im ursprünglichen Entwurf der Ministererklärung enthaltener Satz gestrichen wurde, der die ILO als einziges Forum zur Diskussion der Kernarbeitsnormen festgeschrieben hätte. Übrig blieb eine Bekräftigung des status quo, nämlich der Singapur-Erklärung von 1996, sowie der Satz: »We take note of work under way in the International Labour Organization (ILO) on the social dimension of globalization«. Damit wird die WTO zwar nicht zur Teilnahme an dieser ILO-Kommission aufgefordert. Aber wenigstens wurde kein neues juristisches Hindernis für eine Beteiligung der WTO an dieser von der ILO ins Leben gerufenen »Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung« geschaffen. Die Kooperation hängt jetzt vom politischen Willen der WTO selbst ab. Das konkreteste positive Ergebnis, das in Doha zustande kam, ist sicherlich die in einer gesonderten Erklärung festgestellte Interpretation des TRIPS-Abkommens, wonach dieses den Zugang zu preiswerten Medikamenten nicht erschweren darf (vgl. den Beitrag von Fischer in diesem Heft).

Forderungen von Gewerkschaften an die Welthandelsrunde

Eine ganze Reihe neu gegründeter Verhandlungskomitees und Arbeitsgruppen, die in Doha beschlossen worden sind, haben ihre Arbeit aufgenommen. Der IBFG und die nationalen Gewerkschaftsbünde versuchen, die wichtigsten Themen poli-

tisch zu begleiten und in Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Kräften den Druck aufrechtzuerhalten, damit die in der Ministererklärung enthaltenen Möglichkeiten im Sinne sozialer Gestaltung und Entwicklung genutzt werden.

Mit der Erklärung »Globalisierung gerecht gestalten« vom Dezember 2002 fordern der DGB, Attac und der Verband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen (VENRO) gemeinsam die wiedergewählte rot-grüne Bundesregierung auf, sich stärker für eine demokratische, ökologische und sozial gerechte Gestaltung der Weltordnung einzusetzen. Obwohl auch nach zwei Jahren der Debatten über die Folgen der Globalisierung noch Meinungsunterschiede bestehen, zeigt die Erklärung auch, dass Gewerkschaften und NRO nun in vielen Punkten an einem Strang ziehen.

Sie fordern von der Bundesregierung u.a. mehr Engagement für Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung – so für die Erschließung neuer Finanzquellen für Entwicklung, für Entgelte auf die Nutzung globaler Umweltgüter und für den Vorrang multilateraler Umweltabkommen vor Handelsabkommen. Sie verlangen eine Reform der Internationalen Finanzarchitektur – darunter die Kontrolle von Steueroasen – und eine gerechtere Teilhabe der Entwicklungsländer am Weltmarkt. Sie sprechen sich gegen die völlige Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte aus und verlangen, dass TNK »ihre soziale, ökologische und menschenrechtliche Verantwortung und Verpflichtung anerkennen«. Dazu seien freiwillige Standards ein erster Schritt, anstreben solle die Bundesregierung jedoch verbindliche, erzwingbare internationale Regeln für TNK.

Zu den Sozialstandards verlangt die Erklärung »eine Integration grundlegender Arbeitnehmer- und Menschenrechte sowie ökologischer Mindeststandards in das multilaterale Handels- und Investitionsregime«. Dazu sollen »ein ständiges Forum zwischen Internationaler Arbeitsorganisation, Welthandelsorganisation und anderen internationalen Institutionen gegründet werden«. Die ILO soll mehr Geld und einen Beobachterstatus bei der WTO, beim IWF und der Weltbank erhalten; die ILO-Kernarbeitsnormen, die Umweltnormen der Weltbank und die Menschenrechte sollen »Kriterien für die Vergabe

von Investitions Garantien und für Exportkreditbürgschaften in Entwicklungsländern« werden. Damit scheint ein großer Schritt getan, Missverständnisse und Spannungen zwischen Gewerkschaften und NRO beim Thema Sozialstandards abzubauen.

Es ist aber nicht zu leugnen, dass der direkte Weg, Kernarbeitsnormen innerhalb eines offiziellen Gremiums zwischen WTO und ILO zu diskutieren, fürs erste versperret ist. Der IBFG wird also die Überzeugungsarbeit gegenüber Regierungen und NRO aus Entwicklungsländern fortsetzen müssen. Es scheint auch erforderlich, einige nationale Gewerkschaftsbünde z.B. aus Asien aktiver in die internationale Gewerkschaftsarbeit einzubinden.

Angesichts der beschränkten Aussichten, die Kernarbeitsnormen kurzfristig in die WTO einzuführen, können mehr gewerkschaftliche Ressourcen auf unsere anderen politischen Schwerpunkte konzentriert werden. Besonderer Verfolgung bedürfen die Bereiche Gesundheit und Bildung – bisher konnte nicht erreicht werden, sie aus dem GATS-Abkommen herauszunehmen – sowie die so genannten Singapur-Themen Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und Handelserleichterungen. Die 5. Ministerkonferenz soll im September in Cancún unter anderem entscheiden, ob Verhandlungen über diese Themen aufgenommen werden sollen, wofür sich insbesondere die EU einsetzt.

Besonders ein mögliches Investitionsabkommen in der WTO muss vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem Versuch, ein solches Abkommen (das MAI) in der OECD zu schließen, sorgfältig geprüft werden. Ohne verpflichtenden Bezug auf die Interessen der Entwicklungsländer, auf die Gewährleistung uneingeschränkter Souveränität der Staaten sowie auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen und Umweltnormen droht ein Investitionsabkommen ein gefährlicher Rückschlag zu werden. Der explizite Bezug auf die überarbeiteten Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen könnte eine mögliche Meßlatte für die Akzeptanz eines Investitionsabkommens sein.

Die Erklärung »Globalisierung gerecht gestalten« lehnt multilaterale Abkommen über Investitionen nicht ab, spricht sich jedoch dagegen aus, sie im Rahmen der

WTO abzuschließen. Eine ähnliche Position bezieht die Global Unions' Group, zu der u.a. der IBFG, die Globale Gewerkschaftsföderation und der Gewerkschaftliche Beratungsausschuss bei der OECD gehören, in einer Erklärung vom April 2003 zur Ministerkonferenz in Cancún (vgl. Box 2). Die internationale Gewerkschaftsbewegung beklagt in diesem Positionspapier, dass bisherige Investitionsabkommen die Investoren stark begünstigen und diese zugleich in vielen Exportzonen armer Länder von Steuern und der Einhaltung der Kernarbeitsnormen befreit werden. Da die Verhandlungsvorschläge zu einem Investitionsabkommen innerhalb der WTO gemessen an gewerkschaftlichen Kriterien völlig unzureichend sind, spricht sich die *Global Unions' Group* dagegen aus, den Handelsministern in Cancún »grünes Licht für den Start von Verhandlungen über Investitionen bei der WTO (zu) geben« (Global Unions' Group 2003).

Was die Respektierung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten anbelangt, so müssen Gewerkschaften und in der Sache engagierte NRO – ohne das Ziel einer Reform der WTO aufzugeben – dieses Ziel zunächst über andere Institutionen verfolgen: über die ILO-Kommission zur sozialen Dimension der Globalisierung, über die OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen, über Rahmenabkommen mit multinationalen Unternehmen, über die Berücksichtigung von Kernarbeitsnormen durch IWF und Weltbank sowie durch Aufnahme in regionale und bilaterale Abkommen.

Literatur

- Global Unions' Group** (2003): Gewerkschafts-erklärung zur Agenda für die 5. Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) (Cancún, 10.-14. September 2003) vom 6.4.2003; englisch.: Global Unions' Group: Trade Union Statement on the Agenda for the 5th Ministerial Conference of the World Trade Organisation (WTO) (Cancún, 10-14 September 2003).
- ICFTU** (2001): Statement on the Agenda for the 4th Ministerial Conference of the World Trade Organisation (WTO) (Qatar, 9-13 November 2001) vom 26.4.2001.

Download dieser Statements sowie weiterer Informationen des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) unter: www.icftu.org

Abkürzungsverzeichnis

- AA** Auswärtiges Amt
- AGOA** African Growth and Opportunity Act, Handelsinitiative der USA
- AKP** Afrikanische, karibische und pazifische Vertragsstaaten der EU
- ASEAN** Association of South East Asian Nations, Verband südostasiatischer Staaten (10 Mitgliedstaaten, darunter Indochina und Indonesien)
- ATTAC** Association Pour Une Taxation de Transactions Financières Pour L'Aide Aux Citoyens / Netzwerk zur demokratischen Kontrolle der internationalen Finanzmärkte
- BIS/BIZ** Bank for International Settlements, Bank für internationalen Zahlungsausgleich
- BITs** Bilateral Investment Treaties, Bilaterale Investitionsschutzabkommen
- BMU** Bundesministerium für Umwelt
- BMWi** Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
- BMZ** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- CBD** Convention on Biological Diversity, Konvention über biologische Vielfalt
- CEO** Corporate Europe Observatory
- DGB** Deutscher Gewerkschaftsbund
- ECA** Export Credit Agencies, Exportkreditversicherungen verschiedener Staaten
- EP** Europäisches Parlament
- ERT** European Roundtable of Industrialists, Runder Tisch Europäischer Industrieller (Interessenverband der Industrie)
- EU** Europäische Union
- FAO** Food and Agricultural Organisation der UN
- FDI/ADI** Foreign Direct Investment / Ausländische Direktinvestitionen
- FSC** Foreign Sales Corporations
- FTAA** Free Trade Area of the Americas, geplantes Freihandelsabkommen amerikanischer Staaten
- G 7** »Gruppe der Sieben«, die sieben führenden Industrienationen
- G 8** »Gruppe der Acht«, G 7 plus Russland
- GATS** General Agreement on Trade in Services, Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
- GATT** General Agreement on Tariffs and Trade, Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
- ILO** International Labour Organisation, Internationale Arbeitsorganisation
- IMF/IWF** International Monetary Fund, Internationaler Währungsfonds
- KfW** Kreditanstalt für Wiederaufbau
- MAI** Multilateral Agreement on Investment, Multilaterales Investitionsabkommen
- MEA** Multilateral Environment Agreement, Multilaterales Umweltabkommen
- Mercosur** Mercado Común del Cono Sur, Gemeinsamer Markt von Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay mit Chile als assoziiertem Mitglied
- NAFTA** North American Free Trade Agreement, Nordamerikanisches Freihandelsabkommen zwischen den USA, Kanada und Mexiko
- NRO** Nichtregierungsorganisation
- OECD** Organisation for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
- PSI** Public Services International, Internationale Gewerkschaft für öffentliche Dienste
- SAARC** South Asian Association for Regional Cooperation, südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit (7 Mitgliedstaaten, darunter Bangladesch, Indien, Pakistan und Sri Lanka)
- SADC** Southern African Development Community, Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (14 Mitgliedstaaten, darunter die Demokratische Republik Kongo, Tansania und alle südlich davon)
- TABD** Transatlantic Business Dialogue
- TNK** Transnationale Konzerne
- TRIMs** Trade Related Investment Measures, Abkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen
- TRIPS** Trade Related Aspects of Intellectual and Property Rights, Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistigen Eigentums
- UN/UNO** United Nations / United Nations Organisation
- UNICE** Europäischer Arbeitgeberverband
- UNCTAD** United Nations Conference on Trade and Development, Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
- VENRO** Verband entwicklungspolitischer Nichtregierungsorganisationen
- WTO** World Trade Organization, Welthandelsorganisation

Interessante Webseiten und Adressen zur Handels- und Investitionspolitik

Gute Informationsquellen im Web

Tradeobservatory

www.tradeobservatory.org

Gatswatch

www.gatswatch.org

Investmentwatch

www.investmentwatch.org

Global Trade Negotiations Homepage

www.cid.harvard.edu/cidtrade/

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

www.ictsd.org

Development Gateway – Trade and Development

www.developmentgateway.com/node/137197/

Deutschland

Attac AG Welthandel und WTO

Attac | Münchener Straße 48

D - 60329 Frankfurt

Tel: +49 - (0) 69 - 90 02 81-10

Fax: +49 - (0) 69 - 90 02 81 - 99

info@attac.de; www.attac.de

www.wto-kritik.de

GATS-Kampagne:

Tel: +49 - (0)30 - 692 65 90

gats-kampagne@attac-netzwerk.de

www.gats-kritik.de

Gerechtigkeit Jetzt! – Die Welthandelskampagne

Am Michaelshof 8-10 | D - 53177 Bonn

Tel: +49 - (0)228 - 3 68 10 10

Fax: +49 - (0)228 - 92 39 93 56

info@gerechtigkeit-jetzt.de

www.gerechtigkeit-jetzt.de

AG Handel des Forums

Umwelt & Entwicklung

Am Michaelshof 8-10 | D - 53177 Bonn

Tel: +49 - (0)228 - 359 704

Fax: +49 - (0)228 - 923 993 56

info@forumue.de

www.forumue.de/themenundtags/handel/

Bundeskoordination Internationalismus (BUKO)

Nernstweg 32 - 34 | D - 22765 Hamburg

Tel: +49 - (0)40 - 393 156

Fax: +49 - (0)40 - 280 55 122

bukohh@t-online.de

www.buko.info

Europa

Seattle to Brussels Network

www.s2bnetwork.org

(Kontakt in Deutschland: WEED)

European Trade Network

www.dgroups.org/groups/ETN/

EPAWatch

www.epawatch.org

Europäisches Sozialforum

www.fse-esf.org

International

Our World is Not for Sale Coalition

www.ourworldisnotforsale.org

Social Watch

www.socialwatch.org

Focus on the Global South

www.focusweb.org

Third World Network

www.twinside.org.sg

International Trade and Gender Network

www.genderandtrade.net

Weltsozialforum Porto Alegre

www.worldsocialforum.org

Weltsozialforum Indien 2004

www.wsfminda.org

International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)

www.icftu.org

Attac

www.attac.info

Internationale Organisationen

EU-Kommission, Generaldirektion Handel

http://europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm

WTO (World Trade Organisation)

www.wto.org

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development)

www.unctad.org

UNDP (United Nations Development Programme)

www.undp.org

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development)

www.unrisd.org

South Centre

www.southcentre.org

INKOTA-Brief
Die Nord-Süd-Zeitschrift aus Berlin
Nr. 125 - September 2003

ARGENTINIEN & BRASILIEN

Aus dem Inhalt:
Argentinien und Brasilien zwischen Krise und Aufbruch / Kirchner und Lula – Erwartungen an die neuen Präsidenten / In der Schuldenfalle – Wirtschaftspolitik auf schmalen Grat / Zwischen Denunziation und Faszination – Gewalt im Kino / Warten auf Lulas Landreform / Hunger in Argentinien und Brasilien / Die Piqueteros und Kirchner / Strafflosigkeit in Argentinien / Vorbildliche Aids-Politik in Brasilien

Es schreiben unter anderem: Bettina Bremme, Gerhard Dilger, Wolfgang Kaleck, Martin Ling, Jürgen Reichel, Irene Sinigaglia, Stefan Thimmel und Raul Zibecki

Aktuelles Heft (48 Seiten): 3,- Euro + Porto
 Im Abo (4x pro Jahr): 11,- Euro (inkl. Porto)

Greifswalder Str. 33a • 10405 Berlin
 Tel. 030 / 4269-111 • Fax. -112
 E-mail: inkota-brief@inkota.de
 Internet: www.inkota.de



weed

World Economy, Ecology & Development e. V.

weed wurde 1990 gegründet und ist eine unabhängige Nichtregierungsorganisation. Wir sind mit dem Ziel angetreten, in der Bundesrepublik Deutschland mehr Bewusstsein für die Ursachen der weltweiten Armut- und Umweltprobleme zu schaffen. weed engagiert sich in nationalen und internationalen Netzwerken und führt Organisationen und Initiativen in Nord und Süd zusammen.

Unsere Themenschwerpunkte

- Internationale Verschuldung, Entschuldungsinitiativen und die Rolle Deutschlands
- IWF und Weltbank: Politik, Projekte und Programme
- Reform und Demokratisierung der internationalen Finanzmärkte
- Internationale Handelspolitik und WTO
- Nord-Süd-Politik der Europäischen Union
- Reform und Demokratisierung des UN-Systems

Die Instrumente unserer Arbeit

- Wir erstellen Recherchen, Hintergrundmaterialien und Arbeitspapiere, z.B. den periodisch erscheinenden »weed-Schuldenreport«.
- weed führt Kampagnen, informiert politische Entscheidungsträger und unternimmt gezielte Interventionen in politische Entscheidungsprozesse.
- Wir wollen Bewusstsein schaffen durch die Veranstaltung von Seminaren, Workshops und Tagungen. Wir kooperieren intensiv mit Medien und betreiben Öffentlichkeitsarbeit.
- weed arbeitet in nationalen und internationalen NRO-Netzwerken mit. Wir unterstützen und ergänzen die Arbeit anderer Umwelt- und Entwicklungsorganisationen.
- weed gibt den monatlichen Informationsbrief »Weltwirtschaft & Entwicklung« heraus, einen Fachinformationsdienst für Nord-Süd-Politik und internationale Umweltpolitik.

Schreiben Sie uns oder rufen Sie einfach an

weed | Torstraße 154 | D-10115 Berlin

Tel: +49 - (0)30 - 275 82 163 | Fax: +49 - (0)30 - 275 96 928

weed@weed-online.org | www.weed-online.org

Spendenkonto: Sparda-Bank Köln (BLZ 370 605 90) | Konto-Nr. 947 466

Die Informationsstelle Lateinamerika (www.ila-web.de) hat soeben ihr WTO - Dossier veröffentlicht:



ila 265 Mai 2003

Zeitschrift der
Informationsstelle
Lateinamerika
Einzelheft 4,50 C

mit 32 Seiten

WTO - Dossier

World Trade Organization (WTO)

Angeblich ist sie die erste weltweite
Wirtschaftsverfassung.

Angeblich ist sie demokratisch,
egalitär und transparent.

Fakt ist, dass in ihrem Namen die
Oberschichten der Welt – auch aus Europa
und Lateinamerika – lediglich Verträge
aushandeln, in denen geklärt wird, wieviel
Profit die einen den anderen zu gönnen
haben.

Einig sind sie sich zumindest darin, dass
die Ärmere möglichst billig für sie
arbeiten sollen. Die Ärmsten sind ihnen
ohnehin egal.

WTO: Business as usual?

ila (Informationsstelle Lateinamerika), Heerstraße 205, 53111 Bonn.
Tel. 0228 - 65 86 13 ila@ila-bonn.de www.ila-web.de



Die Regeln der Reichen

Handels- und Investitionspolitischer Report 2003