

Globale Gerechtigkeit ökologisch gestalten



10 Jahre nach Rio

Johannesburg
2002



Globale Handelspolitik – Motor oder Bremse nachhaltiger Entwicklung?

Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach Rio



***Globale Handelspolitik -
Motor oder Bremse
nachhaltiger Entwicklung?***

Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach Rio

Impressum

AutorInnen:

Claudia Mayer, Michael Frein und Tobias Reichert

Herausgeber:

Forum Umwelt & Entwicklung
Am Michaelshof 8-10
53177 Bonn

Telefon: +49-(0)228-35 97 04
Fax: +49-(0)228-92 39 93 56
E-mail: info@forumue.de
Internet: www.forumue.de

Evangelischer Entwicklungsdienst - EED
Ulrich-von-Hassell Str. 76
53123 Bonn

Telefon: +49-(0)228-8101-0
Fax: +49-(0)228-8101-160
E-mail: eed@eed.de
Internet: www.eed.de

Verantwortlich:

Jürgen Maier

Layout:

Monika Brinkmüller

Herstellung:

Knotenpunkt GmbH, Buch

Bonn, Mai 2002

Diese Publikation ist Teil der Kampagne „Globale Gerechtigkeit ökologisch gestalten“ der deutschen Umwelt- und Entwicklungsorganisationen zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002.

Titelbild: Helsingborg Hamn AB



Inhalt

1. Warum die Agenda 21 in der Handelsliberalisierung einen Weg zur nachhaltigen Entwicklung sieht...	4
2. Warum Handelsliberalisierung nicht zwangsläufig zu einer nachhaltigen Entwicklung führt...	5
3. Warum das Konsensprinzip der WTO kein demokratisches Verfahren gewährleistet ...	9
4. Warum die WTO-Abkommen eine nachhaltige Entwicklung gefährden...	13
4.1 Freihandel geht vor Verbraucherschutz – das Beispiel des Vorsorgeprinzips	13
4.2 Grenzüberschreitender Umweltschutz ist aus handelspolitischer Sicht diskriminierend – das Beispiel von umweltbezogenen Produktionsstandards	13
4.3 Reichtum des Südens führt zu Gewinnen im Norden – das Beispiel der geistigen Eigentumsrechte	14
4.4 Mexikos Kleinbauern sind durch Maisimporte gefährdet – das Beispiel der Agrarliberalisierung	15
4.5 Nationaler Handlungsspielraum für entwicklungs- und umweltpolitische Anstrengungen wird eingeschränkt - das Beispiel des Dienstleistungsabkommens	16
5. Fazit	18
6. Literatur	20

1. Warum die Agenda 21 in der Handelsliberalisierung einen Weg zur nachhaltigen Entwicklung sieht...

Mit der Veröffentlichung des Brundtland-Berichts der *Weltkommission für Entwicklung und Umwelt* im Jahr 1987 setzte sich ein neuer Begriff durch, der richtungsweisend sein sollte: *Sustainable Development*, meist als nachhaltige Entwicklung übersetzt. Bei der *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) in Rio de Janeiro 1992 erklärten die Regierungen „Nachhaltige Entwicklung“ zum Leitbild. Die Problemfelder Umwelt und Entwicklung sollten verknüpft und in Reformprozessen auf eine neue Grundlage gestellt werden. In der Präambel der Agenda 21 heißt es: „Durch eine Vereinigung von Umwelt- und Entwicklungstendenzen und ihre stärkere Beachtung kann es uns (...) gelingen, die Deckung der Grundbedürfnisse, die Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen, einen größeren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme und eine gesicherte, gedeihlichere Zukunft zu gewährleisten. Das vermag keine Nation alleine zu erreichen, während es uns gemeinsam gelingen kann, in einer globalen Partnerschaft, die auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet ist.“ Die Industrieländer gaben erstmals zu, dass ihre Produktions- und Konsummuster für die Überlebenskrise der Menschheit hauptverantwortlich sind. Während die Industrieländer ihre Prioritäten auf den größeren Schutz und eine bessere Bewirtschaftung der Ökosysteme legten, forderten die Entwicklungsländer ihr Recht auf Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum ein. Damit sich die Entwicklungsländer auf die zahlreichen Umweltschutzaspekte einlassen, wurden ihnen Technologietransfer, finanzielle Unterstützung und der verbesserte Zugang zu den Märkten der Industrieländer zugesagt (Agenda 21, Kap. 33.3). Protektionismus (der Schutz einheimischer Märkte vor Importen) und einseitige wirtschaftspolitische Maßnahmen wurden als Entwicklungshindernisse identifiziert. In der Liberalisierung des Handels wurde das Entwicklungspotenzial der Zukunft gesehen: „Sowohl binnenwirtschaftliche als auch internationale wirtschaftliche Bedingungen, die den Freihandel und den Zugang zu den Märkten unterstützen, tragen dazu bei, dass sich Wirtschaftswachstum und Umweltschutz in allen Ländern - insbesondere in den Entwicklungsländern und in Ländern, die sich im Stadium des Übergangs zur Marktwirtschaft befinden - wechselseitig unterstützen“ (Kap. 2.9 (a)).

Die Agenda 21 fordert die Regierungen auf, im Rahmen multilateraler Foren und internationaler Organisationen die Beziehung von Handel und Umwelt zu klären (vgl. Kap. 2.21). Hierzu zählt, dass die Transparenz und Vereinbarkeit umweltspezifischer handelsbezogener Maßnahmen mit internationalen Verpflichtungen gewährlei-

stet (vgl. Kap. 2.22c) und die Klärung des Zusammenhangs zwischen Bestimmungen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), dem Vorläufervertrag der Welthandelsorganisation (WTO), und einigen der für den Umweltschutzbereich beschlossenen multilateralen Maßnahmen präzisiert wird (vgl. Kap. 2.22j). Dabei wird davon ausgegangen, dass Umwelt- und Handelspolitik sich gegenseitig unterstützen: Ein offenes multilaterales Handelssystem soll eine effizientere Nutzung der vorhandenen Ressourcen ermöglichen und damit zu einer Steigerung von Produktion und Einkommen sowie einer geringeren Inanspruchnahme der Umwelt beitragen (vgl. Kap. 2.5). Damit zielt die Agenda 21 darauf ab, Hindernisse zu beseitigen, die sich weltweiter Investitionstätigkeit und dem weltweiten Absatz von Produkten in den Weg stellen.

In bezug auf internationale Handels- und Investitionspolitik nach Rio zeigt die 1995 erfolgte Gründung der WTO, welche Politik die internationale Debatte in der Folge bestimmt. Die in Genf ansässige WTO ist die Dachorganisation des internationalen Handelssystems mit gegenwärtig 144 Mitgliedern. Sie ist dem Freihandel verpflichtet und soll weitere Liberalisierungen des Welthandels und den Abbau des Protektionismus durchsetzen. Sie wacht über die Einhaltung der internationalen Handelsvereinbarungen und verfügt mit einem eigenen Streitschlichtungsverfahren über ein wirksames Sanktionsinstrument. Nicht zuletzt dessen Entscheidungen haben gravierende Auswirkungen auf den Umwelt- und Verbraucherschutz sowie auf die Länder des Südens. Da die WTO nicht in das UN-System eingebunden ist, ist sie mit dem Rio-Prozess auch nicht direkt verknüpft. Nachhaltige Entwicklung taucht zwar in der Präambel der WTO auf, aber die diversen Vertragswerke der WTO räumen dem Freihandel im Zweifelsfall den Vorrang vor umwelt- und entwicklungspolitischen Zielen ein.

Hier setzen die Forderungen von Nichtregierungsorganisationen an. Die an der Politik der WTO und ihrer Mitglieder vorgetragene Kritik stützt sich dabei auf konkrete Erfahrungen. Die sozialen Folgen des heutigen Welthandelssystems treffen oftmals die Armen zuerst, die Zerstörung von Natur und natürlichen Ressourcen konterkariert vielfach die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen in Industrie- und Entwicklungsländern. Ziel von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen ist daher ein multilaterales Handelssystem, das ihr Engagement für einen sozial gerechten und ökologisch verträglichen Welthandel unterstützt.



2. Warum Handelsliberalisierung nicht zwangsläufig zu einer nachhaltigen Entwicklung führt...

Das wirtschaftspolitische Umfeld der Entwicklungsländer Anfang der 1990er Jahre war geprägt von den Maßnahmen, die nach der Schuldenkrise der 1980er Jahre zur Bewältigung wiederkehrender Zahlungsbilanzdefizite ergriffen wurden. Das Rezept zur Überwindung langsamen und unsteten Wachstums hieß schnelle Liberalisierung und hatte zum Ziel, den Zugang zu ausländischem Kapital, zu den Weltmärkten und zu moderner Technologie zu öffnen. Zweifelsohne hat der Prozess der Handelsliberalisierung Spielräume für Innovationen, Wachstum und neue Formen der Weltmarktintegration für einige Länder geschaffen. Grundsätzlich muss allerdings der Wachstumsmaßstab, das BSP, als Indikator für Entwicklung kritisch betrachtet werden. So steigert die Behebung von Gesundheits- und Umweltschäden das Sozialprodukt, die Kosten der Umweltverschmutzung sind dagegen nicht berücksichtigt. Es zeigt sich, dass der Anstieg des Welthandels, der weltweiten Auslandsinvestitionen und die zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung nach Einschätzung der UN in ihrer Zwischenbilanz Rio+5 jedoch nicht zu den mit der Agenda 21 angestrebten Zielen einer umweltverträglichen und gerechten Entwicklung geführt haben (UN 1997). Die Bilanz für Rio+10 fällt nicht anders aus.

Trotz (oder wegen) steigender weltwirtschaftlicher Verflechtung ...

Der Handel mit Waren und Dienstleistungen belief sich 1995 auf US\$ 5900 Milliarden und steigerte sich bis auf US\$ 6200 Milliarden im Jahr 2000 (WTO 2001_{A+B}). Nach wie vor erfolgen über 80% des Handels zwischen den dominierenden Handelsmächten EU, der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (Kanada, Mexiko, USA) und (Süd-) Ostasien, insbesondere Japan. 40% des internationalen Handels wird über Transnationale Unternehmen abgewickelt; werden die internen Transfers von Teilen oder Vorprodukten zwischen den Tochtergesellschaften des gleichen Konzerns eingerechnet, erhöht sich der Anteil sogar auf knapp 80% (KLEINERT 2001). Parallel zu den wachsenden Handelsströmen stiegen die Investitionsströme. In den Industriestaaten ist ein Zuwachs von US\$ 203 Milliarden 1995 auf US\$ 636 Milliarden im Jahr 1999 zu verzeichnen. In den Entwicklungsländern haben sich die ausländischen Direktinvestitionen von US\$ 100 Milliarden im Jahr 1995 auf US\$ 208 Milliarden im Jahr 1999 mehr als verdoppelt. Der Großteil der Auslandsdirektinvestitionen floss in Länder, die über einen großen Binnenmarkt, eine Basis-

infrastruktur und ein relativ gutes Bildungsniveau verfügen: nach China strömten 20%, gefolgt von Brasilien mit 15%, Argentinien und Hongkong mit 11% sowie Mexiko und Korea mit je 5%. Obwohl afrikanische Regierungen in den letzten Jahren zahlreiche Gesetzesänderungen einführten, um die Attraktivität für ausländische Investitionen zu steigern, sank der Anteil Afrikas an den ausländischen Direktinvestitionen im letzten Jahrzehnt von rund 2% auf unter 1% (UNCTAD 2001b).

...erfolgte eine sozio-ökonomische Differenzierung...

Die räumlich ungleiche Verteilung der Investitionsströme weist darauf hin, dass parallel zu der steigenden wirtschaftlichen Verflechtung regional und subregional höchst unterschiedliche wirtschaftliche Entwicklungen zu beobachten sind. Es ist ein Prozess, der einige Wohlstandinseln für Wenige geschaffen und den größten Teil der Bevölkerung Schwarzafrikas und Lateinamerikas weiter marginalisiert hat. Die Anzeichen mehren sich, dass schwaches Wachstum und zunehmende Ungleichheiten der Einkommensverteilung zu dauernden Merkmalen der



Fotos: Visipix, Glegg, (kl.) / BMZ (gr.)



Fotos: BMZ

Um die steigende Nachfrage nach Holz zu befriedigen, wurden allein in den Jahren 1990-1995 56 Millionen Hektar Wald abgeholzt

Weltwirtschaft werden. Die Berichte von UNCTAD (UN Konferenz zu Handel und Entwicklung) und UNDP (UN Entwicklungsprogramm) zeigen, dass

- das durchschnittliche jährliche Wachstum der Entwicklungsländer in den 1990er Jahren zwar höher war als in den 80er Jahren, aber immer noch um 2% niedriger als in den 70er Jahren.
- das durchschnittliche Handelsbilanzdefizit um 3% gestiegen ist und die Aufteilung in Gewinner und Verlierer durch die weltwirtschaftliche Entwicklung beschleunigt wird. Der Einkommensunterschied zwischen den 20 reichsten und 20 ärmsten Ländern hat sich in den letzten drei Jahrzehnten vom dreißigfachen auf das über vierundsiebzigfache erhöht.
- das US-Dollar-Vermögen der 358 Milliardäre auf der Welt das Gesamteinkommen der Länder übersteigt, in denen fast die Hälfte der Weltbevölkerung lebt.
- mehr als eine Milliarde Menschen über weniger als einen Dollar täglich verfügen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und 2,8 Milliarden Menschen mit weniger als zwei US-\$ pro Tag überleben müssen.

Für die 49 sogenannten *Least Developed Countries* (LDCs) scheint die Armut zementiert. In den letzten beiden Jahrzehnten ist das Pro-Kopf-Einkommen dieser Länder im Durchschnitt um 1% gesunken, während es in den Industriestaaten der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) um 2% gestiegen ist (UNDP 2001).

...und steigende externe ökologische wie soziale Kosten

Wegen ihrer hohen Verschuldung und der ihnen vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank auferlegten Strukturanpassungsprogramme sind die Länder gezwungen, exportorientierte Entwicklungsstrategien anzuwenden. Dies hat zur Folge, dass sich die Spirale

von strukturellem Überangebot, sinkenden Weltmarktpreisen und dem Zwang, diese durch größeres Exportvolumen wieder auszugleichen, immer weiter fortsetzt. Dieser Teufelskreislauf führt unter anderem zur Ausbeutung natürlicher Ressourcen wie den tropischen Wäldern und den Fischbeständen. Nach Angaben des UN-Umweltprogramms (UNEP) sind 60% der Weltmeere bereits von Überfischung bedroht. Um die steigende Nachfrage nach Holz zu befriedigen, wurden allein in den Jahren 1990-1995 56 Millionen Hektar Wald abgeholzt (UNEP 1999).

Die einseitige Exportorientierung führt dazu, dass Kleinbauern zunehmend durch die Expansion von Plantagen in marginale Zonen verdrängt werden. In Brasilien ist beispielsweise in den letzten 30 Jahren die Sojaproduktion von 200.000 auf 12 Millionen Hektar angestiegen. In Indonesien werden inzwischen auf 7 Millionen Hektar Ölpalmen für den Export angebaut. Armutsbedingte Umweltzerstörung und umweltbedingte Fluchtursachen steigen an. Auch zeigen sich die sozialen Folgen einer zu schnellen Handelsliberalisierung. Der Erwerbsarbeitsmarkt wird durch die Kostensenkungstaktiken der Transnationalen Konzerne und durch den verstärkten Konkurrenzkampf kleiner und mittlerer lokaler Unternehmen und Betriebe zunehmend flexibilisiert und informalisiert. Vom Abbau von Arbeitsrechten und sozialer Sicherung in der arbeitsintensiven Exportindustrie der Entwicklungsländer sind vor allem Frauen und Kinder betroffen. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und das UN-Kinderhilfswerk UNICEF schätzen, dass zur Zeit ca. 250 Millionen Kinder in ausbeuterischen Verhältnissen arbeiten. Der Abbau staatlicher Leistungen im Sozialbereich führt in den Industrieländern zu einer Rückverlagerung sozialer Aufgaben in die privaten Haushalte, das heißt in erster Linie an Frauen und ihre unbezahlte Arbeit. In den Entwicklungsländern verschärft es die unzureichende Versorgung mit Basisdienstleistungen, insbesondere im Gesundheits- und Bildungsbereich. In den LDCs waren in den 1990er Jahren nach wie vor nur bei jeder vierten Geburt ausgebildete Hebammen oder Ärzte anwesend, und die Hälfte aller Erwachsenen konnte weder lesen noch schreiben (UN 2001).



Erhöhte Abhängigkeit von spekulativem Finanzkapital...

In der stärker denn je integrierten Weltwirtschaft sind die Entwicklungsländer auf externe Ressourcen angewiesen, um Wachstumsraten zu erreichen, die es ermöglichen, die Probleme von Armut und wirtschaftlicher Rückständigkeit zu überwinden. Doch die Bemühungen, den erhöhten Devisenbedarf durch zusätzliche Exporterlöse zu decken, scheitern an zu schwachem Wachstum der potenziellen Exportmärkte, an einer Verschlechterung des Austauschverhältnisses zwischen Export und Importprodukten (*terms of trade*) und am Protektionismus. Die stärkere Integration der Entwicklungsländer in das globale Handels- und Finanzsystem und die damit einhergehende Öffnung ihrer Märkte führte bei der Mehrzahl der Entwicklungsländer nicht zu schnellerem Wachstum, sondern zu größeren Außenhandelsdefiziten und wirtschaftlicher Instabilität (UNCTAD 2000). Die Entwicklungsländer müssen sich deshalb zunehmend um den Zustrom ausländischen Kapitals bemühen, ohne dabei besonders wählerisch sein zu können. Dies hat in vielen Entwicklungsländern zu einer Abhängigkeit von kurzfristigen und häufig spekulativen Kapitalzuflüssen geführt, die kein Garant für eine stabile Entwicklung sind, wie die Krisen in Lateinamerika und Asien belegen.

...führt zu Krisen in Lateinamerika und Asien...

Nach der anfänglichen positiv verlaufenden wirtschaftlichen Entwicklung Mexikos machte ab Februar 1994 die restriktivere Geldpolitik der USA Auslandsinvestitionen in Mexiko weniger attraktiv. Gleichzeitig kam es zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in Mexiko, begleitet von politischen Unsicherheiten. Schnell entstanden unter den Investoren Ängste bezüglich der wirtschaftlichen und politischen Stabilität des Landes. Die Abwertungserwartungen führten zu stetig steigenden Kapitalabflüssen, steigenden Zinsen und schwindenden Devisenreserven. Um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln und Exporte zu steigern, wurde der mexikanische Peso im Dezember 1994 abgewertet. Dies führte zu einem spekulativen Angriff auf den Peso und schließlich zu seinem Zusammenbruch. Dem mexikanischen Bankensystem drohte der Bankrott, der nur durch ein großes Rettungspaket des IWF verhindert werden konnte. Der IWF griff massiv mit Hilfskrediten ein, um zu verhindern, dass die Krise ganz Lateinamerika ergreifen und eine zweite Schuldenkrise wie in den 80er Jahren bewirken konnte. Die USA wollten eine Ausweitung der Mexiko-Krise unbedingt vermeiden, um das gerade abgeschlossene Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) nicht in Misskredit zu bringen.

Der Rückzug von kurzfristigem und spekulativem Kapital war auch die Hauptursache für die Asienkrise. Während die asiatischen Länder in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch ein stetiges Wirtschaftswachstum aufzeigten, wurde bereits 1996 das Wachstum der Region durch einen starken Rückgang der Exporte aus mehreren der so-

genannten Schwellenländer Ost- und Südasiens beeinträchtigt. Dies lag im wesentlichen darin begründet, dass ihr Spielraum für eine Ausweitung der Exporte, die mit einem hohen Einsatz an meist ungelerten Arbeitskräften und relativ geringem Kapital- und Technologieaufwand produziert werden können, weitgehend ausgeschöpft war. Diese Länder standen vor der Herausforderung, in technologisch anspruchsvollere Produktionszweige zu diversifizieren und die Produktivität zu steigern. Bei den ersten Anzeichen von Problemen wurde das Kapital, das aufgrund des hoffnungsvollen Wirtschaftswachstums der „vier Tigerökonomien“ (Südkorea, Singapur, Taiwan, Hongkong) in diese Region investiert wurde, zurückgezogen. Mit der Asienkrise sank das Weltwirtschaftswachstum von über 3% Mitte der 1990er Jahre auf 2% (UNIC 1999) und damit auf das niedrigste Niveau seit fünf Jahren. Die Entwicklungsländer litten, ungeachtet bedeutender regionaler Unterschiede, sehr viel stärker unter den Folgen der Asienkrise als die Industrieländer. Südasiens konnte sich den Folgen der ostasiatischen Finanzkrise aufgrund der Beschränkungen der Kapitalkonvertibilität in den größten Wirtschaften und einer relativ geringen kurzfristigen Auslandsverschuldung weitgehend entziehen. Lateinamerika war von der Krise besonders betroffen, da zuletzt 10% der Exporte aus dieser Region nach Ostasien gingen. In einigen Ländern wie z.B. in Chile betrug der Anteil Ostasiens an den Gesamtexporten nahezu 40%. Außerdem konkurrieren fast 60% der Exporte Lateinamerikas in die OECD-Staaten mit asiatischen Waren.

Durch die Abwertung der Währungen waren die Preise für die südostasiatischen Exporte während des Jahres 1998 um durchschnittlich 3 bis 17% gefallen, mit entsprechenden Folgen für ihre lateinamerikanischen Konkurrenten. 1999 weiteten sich die Handels- und Leistungsbilanzdefizite in nahezu allen lateinamerikanischen Ländern erneut deutlich aus. Ein wichtiger Grund für die große Diskrepanz zwischen Export- und Importwachstum war auch die stetige reale Aufwertung der Währung in vielen Ländern. Die Finanzströme aus dem Ausland versiegten nahezu völlig, die Kurse der international gehandelten lateinamerikanischen Anleihen sowie die inländischen Aktienkurse fielen beträchtlich, und mehrere Währungen gerieten stark unter Druck. Als Reaktion auf die Turbulenzen kam es in der gesamten Region zu einer restriktiven Geldpolitik. Brasilien musste 1999 den Wechselkurs freigeben. Argentinien, das die Dollarbindung seiner Währung zu verteidigen versuchte, geriet dadurch in einen noch größeren Wettbewerbsnachteil zu seinem unmittelbaren Nachbarn. Um überhaupt noch Zugang zu Kapital zu bekommen, mussten extrem hohe Zinsen gezahlt werden. Die Wirtschaft ist unter einer Auslandsverschuldung von mehr als US\$ 141 Mrd. Ende des Jahres 2001 praktisch zusammengebrochen.

Für die afrikanischen Staaten sehen die Zahlen weniger bedrohlich aus, doch auch hier erzielten einzelne Länder, wie die Demokratische Republik Kongo, Tansania und Sambia 25 bis 30% ihrer Exporterlöse in Ostasien. Insbesondere diejenigen afrikanischen Volkswirtschaften,



Foto: Kaffeeverband

die vom Export von Rohstoffen abhängen, hatten die Folgen der Asienkrise zu tragen, die entscheidend zum Verfall der Rohstoffpreise Ende der 90er Jahre beitrug.

Krisen sind eine der Ursachen für den beschleunigten Verfall der Rohstoffpreise

Bereits vor der Asienkrise waren insbesondere afrikanische Länder, die im Wesentlichen von Agrar- und anderen Rohstoffexporten oder Exporten nur leicht verarbeiteter Produkte leben, mit niedrigen Weltmarktpreisen für Rohstoffe konfrontiert. Trotz einer Erholung einiger wichtiger Rohstoffpreise 1993 sanken die *terms of trade* für Afrika südlich der Sahara im selben Jahr nach Weltbankangaben um 9% (für die Jahre 1991 bis 1993 sogar um 20%). Der Weltmarktanteil Afrikas sank, die Investitionstätigkeiten gingen zurück und die Verschuldung stieg. Von einer unfreiwilligen Abkoppelung Afrikas vom Weltmarkt wurde immer häufiger gesprochen.

Im Jahr 1997/98 standen die Rohstoffpreise erneut unter heftigem Abwärtsdruck: Die Dollarpreise für Öl fielen im Jahresverlauf 1998 um 30%. Die Exportpreise für Rohstoffe (ohne Energie) aus den Entwicklungsländern sanken 1998 um fast 15% und verzeichneten damit den größten Rückgang seit zwanzig Jahren. Zwar brachte der Verfall der Rohstoffpreise auch eine gewisse Entlastung durch sinkende Importpreise mit sich, doch in den meisten Entwicklungsländern ergab sich 1999 eine beträchtliche Verschlechterung der *terms of trade*. Diese reichte von 5% in Lateinamerika bis zu mehr als 9% im Nahen Osten und über 10% in Afrika. Besonders betroffen waren Baumwolle, Zucker, Kakao und Kaffee. Im Kaffeesektor forcierte die Tätigkeit internationaler Organisation wie Weltbank und US-AID den Preisverfall. Trotz der strukturellen Überproduktion wurde die Expansion der Kaffeeproduktion gefördert. Vietnam stieg beispielsweise innerhalb kürzester Zeit zum viertgrößten Kaffeexporteur auf. Der wertmäßige Rückgang des Handels mit Rohstoffen führte dazu, dass ihr Anteil am Welthandel zum ersten Mal seit 50 Jahren auf unter 20% sank.

Die niedrigen Rohstoffpreise verschärften für viele Länder das ohnehin schwierige wirtschaftliche und finanzielle

Umfeld. Die großen Industriestaaten haben dagegen von den sinkenden Rohstoffpreisen und den verbesserten Handelsbedingungen mehr profitiert als sie durch den Rückgang ihrer Exporte nach Asien verloren haben. Allein durch günstigere Ölimporte haben die OECD-Länder 1998 ca. US\$ 60 Mrd. gespart, ein Betrag, der die gesamte jährliche offizielle Entwicklungshilfe dieser Länder übersteigt.

Integration in die Weltwirtschaft muss strategisch und dosiert erfolgen

Obwohl die ärmsten Länder zahlreiche Anstrengungen unternommen haben, ihre Handelsregime zu erneuern, sind nach Angaben der Weltbank praktisch alle LDCs bei dem Versuch, sich erfolgreich in den Welthandel zu integrieren, gescheitert (WOLFENSOHN 2000). Die Reformen waren nicht in eine umfassende entwicklungspolitische Strategie mit komplementären Maßnahmen wie dem Aufbau funktionsfähiger Exportförderinstitutionen, einem effizienten Handelskredit- und Handelsversicherungssystem, funktionsfähigen Transport- und Kommunikationssystemen eingebettet. Während die meisten Importliberalisierungen schnell umgesetzt werden können, bedarf es für die komplementären Maßnahmen Zeit, da Kapazitäten gestärkt, Institutionen reformiert und Infrastruktur aufgebaut werden muss. Auch bedarf es Diversifizierungsbemühungen und keiner Fokussierung auf die Exportförderung von *cash-crops*, welche die Ernährungssicherheit gefährdet.

Neben den komplementären Maßnahmen ist ebenso ein vorsichtiges und schrittweises Vorgehen bei der Öffnung ihrer Volkswirtschaften - im Gegensatz zu der in vielen Teilen der Welt in den vergangenen Jahren angewendeten Schocktherapie - nötig. Dabei sollte der Liberalisierungs- und Integrationsprozess an die jeweilige Leistungsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften und ihrer Institutionen angepasst werden. Die Integration in den Weltmarkt sollte nicht einfach dem Spiel der Marktkräfte überlassen werden, fordert der UNCTAD-Bericht 1997, da „zu den Asymmetrien der Globalisierung (...) die Tatsache [gehört], dass sich die Liberalisierung der Weltwirtschaft bislang einseitig vollzogen hat. Die Wachstumsaussichten der Entwicklungsländer werden beeinträchtigt, da die Liberalisierung von Bereichen, in denen diese Länder einen komparativen Vorteil im internationalen Handel erlangen können, nur sehr langsam voranschreitet“, stellt der Bericht 1997 fest. Es bleibt eine dringliche Aufgabe für die gesamte internationale Gemeinschaft, diese Ungleichgewichte schrittweise abzubauen. Außerdem müssen Entwicklungsländer ihre Interessen entschiedener verteidigen, fordert UNCTAD, und die Frage einer Verbesserung des Marktzugangs für die Exporte aus Entwicklungsländern zum Kernstück eines „positiven Programms der Handelspolitik“ zu machen. Dass sie sich damit bislang nicht durchsetzen konnten, zeigt der Verlauf der Welthandelsrunden seit der Rio-Konferenz, die durch Machtungleichgewichte gekennzeichnet waren.



3. Warum das Konsensprinzip der WTO kein demokratisches Verfahren gewährleistet ...

Ein kontinuierlicher und konstruktiver Dialog soll gewährleisten, dass Lösungsbeiträge für globale Probleme gemeinsam gesucht werden. Die Regierungen aus Nord und Süd bekannten sich in Rio zu einer demokratischen und partizipativen Herangehensweise. Betont wurden dabei die kooperativen Formen der Konsens- und Entscheidungsfindung und eines funktionsfähigen Zusammenwirkens von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene. Die Verhandlungsprozesse im Rahmen der WTO und ihre Ergebnisse werden diesen hehren Idealen jedoch kaum gerecht.

Die Uruguay-Runde

In der „Uruguay-Runde“ des GATT (1986-94) wurde mit dem Abkommen von Marrakesch die Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) zum 1. Januar 1995 vereinbart. Damit wurden auch erstmals gesondert Regelungen zur Handelsliberalisierung in der Landwirtschaft und im Textilsektor festgelegt, die vom GATT faktisch ausgenommen waren. Im Gegensatz zu früheren Verhandlungen im GATT, die sich im wesentlichen auf Zollsenkungen im Güterhandel beschränkt hatten, öffnete die Uruguay-Runde zudem die Tür zur Bearbeitung anderer Fragen wie Handel mit Dienstleistungen (GATS), handelsbezogene Aspekte von geistigen Eigentumsrechten (TRIPS) oder handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (TRIMS). Mit diesem Schritt geht es nicht mehr ausschließlich um Verhandlungen über Zölle, die nach dem Meistbegünstigungsprinzip auf alle WTO-Mitgliedsstaaten ausgedehnt werden. Vielmehr geht es zunehmend um Eingriffe in die internen Gesetzgebungskompetenzen der Mitgliedsstaaten, für die dann auch multilaterale Verhandlungsstrukturen gefunden werden müssen.

Gleichzeitig hat die WTO neue Kompetenzen bei der Überprüfung von Handelspolitiken und der Festsetzung handelsrelevanter Standards erhalten. Vor allem durch die rechtliche Verbindlichkeit und Sanktionsfähigkeit des Schiedsgerichtsverfahrens ist die WTO zu einer der einflussreichsten internationalen Organisationen geworden. Der Streitschlichtungsausschuss (*Dispute Settlement Body*) der WTO ist eine Art oberstes Weltgericht in Handelsfragen. Als Schlichtungsinstanz wird pro Streitfall ein sogenanntes „Panel“ eingerichtet, das aus drei Handels- oder Rechtsexperten aus Ländern besteht, die nicht direkt an dem Streit beteiligt sind. Vertreter internationaler Umwelt- und Entwicklungsorganisationen sind in diesem

„Angesichts der Notwendigkeit, auf eine effizientere und ausgewogenere Weltwirtschaft hinzuwirken, und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die gegenseitige Abhängigkeit der Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft immer weiter zunimmt und dass einer nachhaltigen Entwicklung auf der politischen Agenda der Staatengemeinschaft Vorrang einzuräumen ist, verpflichtet diese Partnerschaft alle Staaten zur Teilnahme an einem kontinuierlichen und konstruktiven Dialog“ (Agenda 21, Kapitel 2.1).

Prozess nicht beteiligt. Gegen das Urteil kann bei einer zweiten Instanz, dem *Appellate Body*, Berufung eingelegt werden. Dieses Gremium prüft allerdings nur noch verfahrensrechtliche Fragen und tritt nicht erneut in die Beweisaufnahme ein. Das Urteil der Berufungsinstanz ist nur noch durch ein einstimmiges Votum aller 144 WTO-Mitglieder zu annullieren. Im krassen Widerspruch zu diesem weitreichenden Mandat stehen die äußerst mangelhaften demokratischen Kontrollmöglichkeiten, die geringe Transparenz, die völlig unzureichenden Beteiligungsmöglichkeiten und die fehlende Rechenschaftspflicht gegenüber den Vereinten Nationen, den Parlamenten ihrer Mitgliedstaaten und vor allem gegenüber der Öffentlichkeit.

Die erste Ministerkonferenz in Singapur

Auf der Singapur-Konferenz verabschiedeten die Minister am 13. Dezember 1996 einen *Comprehensive and Integrated WTO Plan of Action for the LDCs* mit dem Ziel, die ärmsten Entwicklungsländer bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus den WTO-Verträgen zu unterstützen und ihnen personelle sowie technische Hilfe zukommen zu lassen. Die meisten Industriestaaten verweigerten eine verbindliche Zusage, den Marktzugang für die ärmsten Länder zu verbessern. So blieb es bei einem Appell an fortgeschrittene Entwicklungs- und Industrieländer, auf freiwilliger Basis ihre Zölle für Produkte aus den LDCs zu senken.

Heftig umstritten war die von den Industrieländern geforderte Ausweitung der WTO-Kompetenzen auf die Themen Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen sowie administrative Handelserleichterungen. Die Verhandlungen wurden aufgrund des Widerstands der Entwicklungsländer vertagt. Statt dessen wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, welche die seither so genannten „Singapur-Themen“ diskutieren sollten. Zeitgleich wurde



Foto: foe europe, A. Wandel

Eine gemeinsame Abschlusserklärung in Seattle scheiterte unter anderem an dem intensiven Protest auf der Straße

in der OECD ein Multilaterales Investitionsabkommen (Multilateral Agreement on Investment, MAI) verhandelt, das zunächst zwischen Industrieländern vereinbart worden wäre. Kernelemente des MAI waren ein umfassendes Diskriminierungsverbot bei der Zulassung von ausländischen Investitionen sowie, in der nachfolgenden operativen Phase, Vorschriften zum Eigentumsschutz und zum freien Kapitaltransfer sowie verbindliche Regeln zur internationalen Streitschlichtung. Als 1997 das geplante Vertragswerk bekannt wurde, mobilisierten Kritiker eine weltweite Kampagne gegen das MAI. Die Verhandlungen wurden in der Folge eingestellt.

Ein weiterer Diskussionspunkt in Singapur war die Forderung einiger Industrieländer, elementare Arbeitnehmerrechte durch eine Sozialklausel in der WTO zu verankern. Zu dieser Thematik gab es einen heftigen Streit, der keineswegs nach dem traditionellen Nord-Süd-Muster verlief. Sowohl Regierungen aus Industrieländern als auch aus Schwellen- und Entwicklungsländern lehnten Sozialklauseln mit der Befürchtung ab, dass sie zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden könnten. In der Ministerdeklaration einigte man sich auf Kompromissformulierungen, wie die Verpflichtung zur Beachtung international anerkannter grundlegender Arbeitsnormen und auf die Aufforderung an alle Beteiligten, die Zuständigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) für diese Belange anzuerkennen.

Die zweite Ministerkonferenz in Genf

Die zweite WTO-Ministerkonferenz fand im Mai 1998 in Genf statt, und stand im Zeichen des 50-jährigen Jubiläums des GATT. Substantielle Beschlüsse wurden nicht gefasst. Erstmals wurde eine Ministerkonferenz von starken öffentlichen Protesten begleitet. Kurz zuvor hatten Basisgruppen aus aller Welt das Netzwerk „Peoples Global Action“ (PGA) gegründet, um gegen die negativen ökologischen und sozialen Folgen der Liberalisierung zu demonstrieren.

Die dritte Ministerkonferenz in Seattle

Vom 30. November bis zum 3. Dezember 1999 fand die dritte Ministerkonferenz der WTO in Seattle (USA) statt. Dort sollte eine von der EU als ‚Millennium-Runde‘ propagierte neue umfassende Verhandlungsrunde beschlossen werden. Folgende fünf Hauptthemen standen auf der Tagesordnung:

1. Verhandlungen über die weitere Liberalisierung der Landwirtschaft und von Dienstleistungen,
2. Verhandlungen über die „Singapur-Themen“,
3. Verhandlung über die Einbeziehung von Umwelt- und Sozialstandards,
4. Überprüfung der Implementierung der Beschlüsse aus der Uruguay-Runde und ihrer Wirkungen auf die Entwicklungsländer,
5. Wege zur Verwirklichung der Partizipation von Entwicklungsländern bei den Verfahrens- und Entscheidungswegen innerhalb der WTO sowie der Transparenz gegenüber NGOs.

Die Festlegung der Themenbereiche war bereits Bestandteil der politischen Auseinandersetzung und reflektiert die Interessenskonstellationen und Kräfteverhältnisse in der WTO. Die 49 LDCs legten einen gemeinsamen Verhandlungsvorschlag für Seattle vor. Sie lehnten die Fortsetzung der Liberalisierung und Deregulierung in Bezug auf die Singapur-Themen ab, bevor eine Evaluierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde vorgenommen wurde. Sie forderten unter anderem die Anti-Dumping-Bestimmungen zu verschärfen, die Umsetzung des Textilabkommens zu beschleunigen, das TRIPS-Abkommen im Sinne der Konventionen über biologische Vielfalt zu reformieren und die Bestimmungen zu *special and differential treatment* für die Entwicklungsländer weiter zu entwickeln. Hintergrund ist zum einen, dass viele Entwicklungsländer die in der Uruguay-Runde beschlossenen Maßnahmen noch nicht oder noch nicht vollständig umgesetzt hatten. Viele von ihnen hatten im Rahmen von Ausnahmeregelungen verlängerte Fristen für die Implementierung erhalten. Besonders in afrikanischen Staaten ist dies oft noch mit parallelen tiefgreifenden Reformen aus den Verpflichtungen der Weltbank und aus IWF-Auflagen verbunden. Deshalb legen diese Länder Wert darauf, zunächst einmal die abgeschlossenen Verträge zu implementieren und ihre Wirkung zu analysieren.

Letztendlich scheiterte eine gemeinsame Abschlusserklärung in Seattle an drei Faktoren: den Konflikten zwischen der EU und den USA, dem Widerstand der EL und dem intensiven Protest auf der Straße. EU und USA konnten sich nicht auf die vollständige Abschaffung der Exportsubventionen im Agrarsektor einigen. Die USA lehnten weiterhin eine Öffnung des Anti-Dumping-Abkommens und eine Reform des TRIPS-Abkommens in Richtung Biodiversitätskonvention ab. Darüber hinaus scheiterte auch die Initiative der EU, den am wenigsten entwickelten Ländern zollfreien Zugang zu den Märkten aller Industrieländer zu gewähren, an den US-Interessen im Textil- und Bekleidungssektor. Ebenso wenig gelang es den Industrieländern, die Entwicklungsländer von Verhandlungen über die „Singapur-Themen“ sowie Umwelt und Sozialstandards zu überzeugen. Beim Thema Handel und Um-



welt gab es darüber hinaus heftige Konflikte zwischen EU und USA. Im Sozialbereich provozierten die USA den energischen Widerstand der Entwicklungsländer, als sie in diesem Zusammenhang die Möglichkeit von Handels-sanktionen ansprachen. Die Einbeziehung von Umwelt-themen blieb während der gesamten Konferenz umstritten. Entwicklungsländer hegten wie bei den Sozial-standards die Befürchtung, dass Umweltschutz von den Industriestaaten als Deckmantel für Protektionismus missbraucht werden könnte.

Zum Scheitern der Konferenz hat auch die geringe Transparenz und Öffentlichkeit der WTO-Prozesse beigetragen. Die Verhandlungsstrukturen der WTO ermöglichten es den - insbesondere kleineren - Entwicklungsländern häufig nicht, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Außerdem verliert die WTO-Politik aufgrund der negativen sozialen und ökologischen Folgen der schnellen Handelsliberalisierungen an Legitimation in der Zivil-gesellschaft, wie die Proteste in Seattle zeigten.

Die vierte Ministerkonferenz in Doha/Katar

In Doha wurde im November 2001 die intransparente und undemokratische Verhandlungsführung fortgesetzt. Ungeachtet der Ablehnung der Mehrzahl der Entwick-lungsländer standen neue Themen wie Investitionen und Wettbewerb auf der Tagesordnung. Die Entwicklungslän-der hielten an der Forderung fest, die Auswirkungen der in der Uruguay-Runde ausgehandelten Abkommen so-wie die Umsetzung offener Verpflichtungen der Industrieländer in einem transparenten Prozess zu überprüfen, anstatt im größtmöglichen Tempo neue Bereiche in die WTO zu integrieren und zu liberalisieren. Obwohl gerade die EU im Vorfeld nicht müde wurde zu betonen, dass in Doha eine „Entwicklungsrunde“ eingeleitet werden sollte (und auch die USA ihre Differenzen mit der EU zurückstell-ten), war der Verhandlungsprozess von starken Gegensät-zen zwischen Nord und Süd gekennzeichnet.

Die mühsam erreichten Ergebnisse der Konferenz, spie-geln die sehr ungleichen Machtverhältnisse in der Han-delspolitik wider und belegen, dass sich die EU und die USA mit ihren zentralen Forderungen durchsetzten. Von besonderer Brisanz blieben bis zuletzt die „Singapur-The-men“. Obwohl die Mehrzahl der Entwicklungsländer im Vorfeld der Doha-Tagung ihre entschiedene Opposition gegen Verhandlungen zu diesen Themen erklärt hatte, gelang es der EU in den „Green Room“ Sitzungen (infor-melle Verhandlungen hinter verschlossenen Türen) der letzten Konferenznacht, einen Verhandlungsauftrag zu diesen vier Themen in den Abschlusstext aufzunehmen. Der Widerstand einiger Entwicklungsländer und vor al-lem die bis zuletzt entschlossene Weigerung Indiens, ei-nen solchen Beschluss mitzutragen, führten schließlich dazu, dass die endgültige Entscheidung über die Ver-handlung dieser Themen von einem expliziten Konsens über die Verhandlungsmodalitäten auf der 5. WTO-Mini-sterkonferenz im Jahr 2003 abhängig gemacht wurden.

Diese Kompromissformel zu den „Singapur-Themen“ er-laubte zwar den Vertretern aus Indien, Malaysia und an-deren Staaten, ihr Gesicht zu wahren; doch dürfte es sehr schwer werden, die sich abzeichnende Agenda einer „Entwicklungsrunde für den Norden“ noch abzuwehren.

Zweitens wurde eine Deklaration zur Implementierung der bestehenden Abkommen verabschiedet, die aller-dings nur Prüf- und Berichtsaufträge an verschiedene WTO-Gremien und unverbindliche Aufforderungen an die Industrieländer enthält. Darüber hinaus gibt es ein sehr eingeschränktes Mandat zur Klarstellung des Anti-Dumping- und des Subventionsabkommens, die die ar-men Länder schon 1999 eingefordert hatten.

Drittens und sicherlich der größte Erfolg der Entwick-lungsländer ist die gegen den Widerstand der Schweiz und der USA erreichte separate Deklaration zu TRIPS und öffentlicher Gesundheit. Sie geht zwar über das be-stehende Abkommen nicht hinaus, interpretiert aber die Bestimmungen zu Zwangslizenzen bei Epidemien und zu Parallelimporten so, dass die Bedürfnisse der Entwick-lungsländer bei der Versorgung mit preiswerten Medika-menten nochmals anerkannt werden. Unbeantwortet bleiben dagegen all die anderen Einwände, die der Sü-den seit 1999 gegen das TRIPS-Abkommen vorbringt: Patente auf Leben, Rechte der Bauern, Schutz des tradi-tionellen Wissens, usw.

Viertens stimmte die Konferenz dem WTO-Beitritt Chinas und Taiwans zu, womit die Zahl der WTO-Mitglieder auf 144 angestiegen ist und ein weiterer mächtiger *Global Player* die WTO-Bühne betritt. Die Aufnahme Chinas in die WTO ist als erneute Bekräftigung der Auffassung der WTO-Mitgliedstaaten zu betrachten, dass es nicht gegen die WTO-Regeln verstößt, Arbeitnehmer/-innen und Ge-werkschaften zu unterdrücken. In bezug auf die entschei-dende Frage der Einbeziehung elementarer Arbeitsnor-men in die Regeln und Verfahren der WTO begnügte sich die Ministererklärung damit, ihre zweideutige Erklärung von der Singapur-Konferenz aus dem Jahre 1996 zu bekräftigen und die laufenden Arbeiten der IAO zur Kennt-nis zu nehmen.



Foto: visipix, Rrefe

Das Thema Umwelt und Handel wurde insbesondere von der EU in die Konferenz getragen. In Doha stimmten die WTO-Mitglieder Verhandlungen zu, die das Verhältnis zwischen bestehenden WTO-Regeln und den spezifischen Handelsverpflichtungen, die in Multilateralen Umweltabkommen (MEAs) festgeschrieben sind, klären sollen. Während die WTO Nicht-Diskriminierung zwischen „gleichartigen Waren“ verschiedener Länder verlangt, sehen einige MEAs eben diese Diskriminierung als mögliches Instrument zur Durchsetzung umweltpolitischer Ziele an. Der Konflikt taucht insbesondere auf, wenn ein Land Mitglied der WTO, aber nicht der MEAs ist. Dieses Land könnte unter Berufung auf das Prinzip der Nicht-Diskriminierung vor der WTO gegen eine durch ein MEA begründete Handelsbeschränkung klagen.

Der Umfang der in Doha beschlossenen Verhandlungen soll allerdings auf die Anwendbarkeit existierender WTO-Regeln auf die Vertragsstaaten der fraglichen MEAs begrenzt werden. Dies ist insbesondere den USA geschuldet, die als WTO-Mitglied einige Umweltabkommen nicht ratifiziert haben. Durch die in Nebensätzen verborgenen Vorgaben für die Verhandlung des Verhältnisses zwischen Handels- und Umweltabkommen könnte erzwungen werden, dass die Umweltregeln sich an Handelsregeln zu orientieren haben und nicht umgekehrt. Darüber hinaus sieht die Doha-Erklärung Verhandlungen über die Verringerung oder die Beseitigung von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen für Umwelt-Güter und Umwelt-Dienstleistungen vor; die WTO-Regeln zu Fischereisubventionen sollen geklärt und verbessert werden. Der Ausschuss für Handel und Umwelt wurde beauftragt, die Auswirkungen von Umweltmaßnahmen auf den Marktzugang besonders für Entwicklungsländer, die wichtigen Maßnahmen des Abkommens über handelsrelevante Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS-Abkommen) und Kennzeichnungsanforderungen für Umweltzwecke zu überprüfen. Weitere umweltpolitisch wichtige Aspekte, die die EU auf ihrer Agenda hatte, sind am Widerstand der USA und der Entwicklungsländer gescheitert. So gibt es keine Festlegung, dass zukünftig Kernprinzipien des Umweltschutzes wie das Vorsorgeprinzip im Handelsrecht Berücksichtigung finden. Massenhafte Proteste der Zivilgesellschaft wie in Seattle waren in Doha nicht erfolgt. Die Wahl des Konferenzortes sowie die Sorge vor Terroranschlägen im Gefolge des 11. September ließ die Zahl der NGO-Vertreter/innen mit rund einhundert eher übersichtlich bleiben.

Von einer globalen Partnerschaft ist die WTO noch weit entfernt...

Insgesamt geben die Verhandlungsrunden des Gatt und seit 1995 der WTO ein Zeugnis des Demokratiedefizits in der WTO ab und spiegeln den geringen Einfluss von Entwicklungsländern im Entscheidungsprozess wider.

Gleichzeitig lässt sich beobachten, dass die zunehmenden Unterschiede zwischen den Entwicklungsländern uneinheitliche Verhandlungspositionen und –interessen bewirken, die eine weitere politische Schwächung der Länder des Südens gegenüber den Industriestaaten zur Folge haben.

Die WTO verfügt über keine Kontroll- und Ausgleichsmechanismen, wie sie in demokratischen Verhältnissen üblich sind. Die Sitzungen finden hinter verschlossenen Türen statt, ihre Ergebnisse sind keiner öffentlichen Überprüfung zugänglich. Diplomaten, vor allem aus Entwicklungsländern, berichten immer wieder über fehlenden Informationsfluss und die hohe Zahl informeller Treffen, bei denen wichtige Entscheidungen getroffen werden. Zwar gilt in der WTO formal das Konsensprinzip. Konsens bedeutet aber lediglich, dass keiner der bei einem Treffen Anwesenden ausdrücklich einem Vorschlag widerspricht. Für viele Entwicklungsländer, die in Genf nur sehr kleine Delegationen unterhalten, ist eine tatsächliche Anwesenheit in den oft parallel stattfindenden Sitzungen verschiedener WTO-Gremien nicht möglich. Das Konsensprinzip in der WTO sichert daher nur, dass nichts gegen den Willen der großen Handelsmächte entschieden werden kann. Kontinuierliche Information über die WTO und dort anstehende Entscheidungen ist auch auf nationalstaatlicher Ebene selten gewährleistet. Verbraucher-, Umweltschutzverbände und NGOs haben in der WTO keinerlei Mitwirkungsrechte. Weder bei den bisherigen WTO-Ministerkonferenzen noch im Rahmen der Streitschlichtungsverfahren genießen sie ein Anhörungsrecht, wie dies bei vielen UN-Organisationen seit Jahren üblich ist. Zwar hat die WTO mehrere Treffen mit NGOs veranstaltet, den Zugang zu offiziellen Dokumenten über ihre Internetseite deutlich verbessert und zu den Ministertreffen auch NGOs als Beobachter akkreditiert, jedoch geht es dabei bisher vor allem darum, die schwindende öffentliche Akzeptanz der WTO zu verbessern. Die zuständigen Ministerien, wenn sie sich überhaupt ernsthaft mit den Verhandlungen und Abkommen beschäftigt haben, informieren ParlamentarierInnen und zivilgesellschaftliche Akteure (nicht nur in Deutschland) in der Regel kaum oder zumindest unvollständig und verspätet. Damit sind die WTO und ihre Mitgliedsstaaten noch weit davon entfernt, die Forderung der Agenda 21 zu erfüllen, wichtige gesellschaftliche Gruppen in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

Doch nicht nur die in der Agenda 21 geforderte Partizipation, auch die gegenseitige Unterstützung von Handels- und Umweltpolitik lässt sich in der Realität nicht wiederfinden, wie die in den WTO-Abkommen innewohnenden Spannungsfelder mit einer sozial- und umweltverträglichen Entwicklung belegen.



4. Warum die WTO-Abkommen eine nachhaltige Entwicklung gefährden...

4.1 Freihandel geht vor Verbraucherschutz – das Beispiel des Vorsorgeprinzips

Gerade im Verbraucher- und Gesundheitsschutz gibt es einige Beispiele für eine besorgniserregende Entwicklung des Welthandelsregimes. Das bekannteste Beispiel ist sicherlich der WTO - Schiedsspruch gegen das EU-Importverbot für Rindfleisch, bei dessen Produktion Masthormone verwendet wurden. Aufgrund einer Klage der USA und Kanadas hat das Berufungsgericht der WTO das Importverbot als im Widerspruch zu den WTO-Verträgen stehend beurteilt und seine Aufhebung verlangt. Für eine gegenteilige Entscheidung hätte die EU in einer knappen, von der WTO festgesetzten fünfzehnmonatigen Frist beweisen müssen, dass von Masthormonen eine Gefahr für die Verbraucher ausgeht. Dies ist der EU nicht gelungen. Daraufhin wurde den USA und Kanada von der WTO das Recht eingeräumt, Vergeltungsmaßnahmen gegen die EU durchzuführen. Diese Entscheidung richtet sich klar gegen einen präventiven Verbraucherschutz und gegen die EU-Gesundheitspolitik, die in diesem Fall auf einem vernünftigen Vorsorgeprinzip beruhte.

Das Urteil in dem Schiedsverfahren beruht auf den Bestimmungen des SPS-Abkommens (*Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*) in der WTO. Darin werden Anforderungen an die Anwendung gesundheits- und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen definiert. So wird festgehalten, dass Maßnahmen nur mit einer ausreichenden wissenschaftlichen Begründung eingeführt und aufrechterhalten werden dürfen. Ein höheres Schutzniveau als in internationalen Vereinbarungen festgelegt, ist nur zulässig, wenn eine wissenschaftliche Begründung dafür gegeben wird. Im Fall des Hormonfleischs war unter anderem ausschlaggebend, dass die internationale Kommission für Lebensmittelstandards (*Codex Alimentarius*) Hormonrückstände im Rindfleisch unterhalb eines bestimmten Grenzwerts für unbedenklich erklärt hatte. Die EU war damit in der Beweislast, um ihr über diese Grenzwerte hinaus gehendes vollständiges Verbot zu rechtfertigen.

Bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips wird Risikovermeidung gegenüber Risikomanagement bevorzugt und Maßnahmen ergriffen, bevor wissenschaftliche Beweise vorliegen. Zudem sieht es eine Umkehrung der Beweislast vor. Die Partei, die gegen handelsbeschränkende Maßnahmen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz klagt, muss den Nachweis erbringen, dass diese Maßnahmen sachlich unbegründet und diskriminierend sind. Der Schiedsspruch im Hormonfall widerspricht diesem Grundsatz und macht es daher sehr schwierig, Standards

festzulegen, die über die auf der wissenschaftlichen Mehrheitsmeinung basierenden internationalen Empfehlungen hinaus gehen.

4.2 Grenzüberschreitender Umweltschutz ist aus handelspolitischer Sicht diskriminierend – das Beispiel von umweltbezogenen Produktionsstandards

Probleme zwischen Umwelt- und Handelspolitik zeigen sich auch bei der Diskussion um umweltverträgliche Produktionsverfahren. Unterschiedliche Produktionsverfahren, die unterschiedliche Umweltwirkungen haben, aber die Eigenschaften des Endprodukts nicht wesentlich beeinflussen, dürfen in der Regel nicht zur Begründung handelsbeschränkender Maßnahmen herangezogen werden. Zwar macht das Beispiel des sogenannten *Shrimps-Turtle-Falls* in begrüßenswerter Weise deutlich, dass eine für Umweltschutzfragen sensible Weiterentwicklung des WTO- Rechts durch das WTO- Streitschlichtungsverfahren möglich ist. Allerdings ersetzen solche Einzelfallentscheidungen keine verbindlichen und konkreten Regeln, in denen dem Umweltschutz Priorität und den umwelt- und gesundheitspolitisch aktiven Staaten Rechtsicherheit eingeräumt wird.



Foto: GPVEC



Foto: visipix, Rebsamen

Beim Fang von Garnelen mit Schleppnetzen, geraten auch Meeresschildkröten in die Netze. Diese ertrinken, sofern es ihnen nicht gelingt, aus dem Netz zu entkommen. Fünf Arten von Meeresschildkröten sind vom Aussterben bedroht und daher durch das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) geschützt.

Dem Shrimps-Turtle-Fall lag folgendes Problem zugrunde: Die USA hatten 1987 ein Gesetz zum Schutz der Meeresschildkröten erlassen, welches die Garnelen-Fischer verpflichtet, Netze mit Ausstiegshilfen für die Schildkröten zu nutzen. Beim Fang von Garnelen mit Schleppnetzen, geraten auch Meeresschildkröten in die Netze. Diese ertrinken, sofern es ihnen nicht gelingt, aus dem Netz zu entkommen. Fünf Arten von Meeresschildkröten sind vom Aussterben bedroht und daher durch das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) geschützt. Um die Meeresschildkröten auch außerhalb ihrer Hoheitsgewässer zu schützen, haben die USA unter Berufung auf CITES den Import von Shrimps aus Ländern verboten, die keine Maßnahmen zum Schutz der Meeresschildkröten vorschreiben. Entwicklungs- beziehungsweise Schwellenländer wie Indien, Malaysia, Thailand, Pakistan und die Philippinen sahen darin eine Diskriminierung zwischen „ähnlichen Produkten“, das heißt Garnelen, die mit unterschiedlichen Netzen gefangen wurden, und einen Verstoß gegen die Regeln des GATT/WTO-Regimes. Das WTO-Schiedsgericht gab der Klage statt und forderte die USA auf, das Einfuhrverbot aufzuheben, mit der Begründung, dass die Fangmethode keinen Einfluss auf die Beschaffenheit des Endproduktes habe und die USA die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch mehr Handel gefährde. Die Berufungsinstanz der WTO revidierte dieses Urteil weitgehend und erkannte grundsätzlich an, dass der Schutz der vom Aussterben bedrohten Schildkröten eine „Maßnahme zum Schutz erschöpflicher natürlicher Ressourcen“ ist. Damit kann Art. XX des GATT angewendet werden, der unter bestimmten Bedingungen Verstöße gegen Bestimmungen wie das Diskriminierungsverbot zulässt. Nachdem die USA ihr Gesetz revidiert hatten (indem unter anderem den asiatischen Garnelenfischern Unterstützung zur Umrüstung ihrer Netze angeboten wurde), erklärte das Streitschlichtungsorgan das Importverbot ausnahmsweise für zulässig. Nach diesem Urteil erscheinen umweltpolitisch motivierte Handelsmaßnahmen unter restriktiven Bedingungen möglich. Da es keine ausdrückliche Vereinbarung unter den WTO-Mitgliedern hierüber gibt, ist allerdings nicht sicher, dass ein erneuter Streitfall ähnlich positiv im Sinne des Umweltschutzes entschieden würde. Das ursprüngliche Urteil des Schiedsgerichts zeigt, dass WTO-Gremien auch zu ganz anderen Ergebnissen kommen können.

4.3 Reichtum des Südens führt zu Gewinnen im Norden – das Beispiel der geistigen Eigentumsrechte

Die Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) legt fest, dass biologische Ressourcen nur mit dem Einverständnis der Herkunftsländer genutzt werden dürfen. Sie müssen darüber hinaus in angemessener und gerechter Weise an den aus der Nutzung entstehenden Gewinnen beteiligt werden. Damit soll dem Problem begegnet werden, dass der Reichtum an biologischer Vielfalt in den Ländern des Südens durch den Norden ausgebeutet wird. Die Kontrolle über traditionelles Wissen zur Nutzung biologischer Ressourcen soll in den Händen der lokalen und indigenen Gemeinschaften bleiben, das heißt beispielweise, dass die Menschen, die über Jahrhunderte für den Erhalt der biologischen Vielfalt gesorgt haben, nun nicht durch multinationale Konzerne ihres Wissens und ihrer Erfahrungen beraubt werden. Die Realität zeigt aber vielfach das Gegenteil. Immer wieder werden neue Fälle von Biopiraterie bekannt.

Während der Süden wie früher die Rohstoffe liefert, liegt die wirtschaftliche Macht und verbleiben die Gewinne im Norden. Über 90% der weltweiten Biodiversität sind in den Ländern des Südens zu finden, aber Unternehmen aus Industriestaaten besitzen 97% aller geistigen Eigentumsrechte. Einerseits gehen den Ländern des Südens durch Biopiraterie erhebliche Einnahmequellen verloren, andererseits müssen sie für die Nutzung patentgeschützter Produkte und Verfahren teure Lizenzgebühren bezahlen. Ein Beispiel hierfür ist der Konflikt um die Versorgung von AIDS-Patienten in den Ländern des Südens mit Medikamenten, die patentgeschützt sind. Die Kontrolle über diese Patente liegt bei der nördlichen Pharma-Industrie, die meist hohe Gebühren für ihre Nutzung verlangen.

Das WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte von Rechten an geistigem Eigentum (TRIPs-Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) ist in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Es schreibt allen WTO-Mitgliedern Mindeststandards für den nationalen Schutz geistiger Eigentumsrechte wie Copyrights, Markennamen und eben Patenten vor. Dadurch



soll einerseits ein Anreiz für Forschung geschaffen werden, indem Innovationen vor unerlaubter Nachahmung geschützt werden und so etwa der Rechteinhaber die Möglichkeit hat, seine Erfindung so zu vermarkten, dass er für Risiko und die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung belohnt wird. Andererseits soll durch Patentschutz der Technologietransfer – etwa in Entwicklungsländer – beschleunigt werden. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass Unternehmen eher dann in ein Land investieren und Technologien (freilich nur gegen Lizenzgebühren) transferieren, wenn ihre Erfindungen vor unentgeltlicher Nachahmung in dem Land geschützt sind.

Nur ein Problem des TRIPs-Abkommens ist, dass der Schutz geistigen Eigentums nicht für alle und nicht für alle gleichermaßen gilt. Während die Industrie mit TRIPs ein internationales Regelwerk hat, mit dem sie ihre Eigentumsrechte fast überall auf der Welt durchsetzen kann, schützt TRIPs weder die Staaten, die über eine reichhaltige Biodiversität verfügen vor deren Ausbeutung, noch schützt TRIPs lokale und indigene Völker und Gemeinschaften davor, dass multinationale Konzerne sich ihr traditionelles Wissen aneignen. Viele Entwicklungsländer fordern schon seit Jahren vergeblich, die Bestimmungen der Konvention über biologische Vielfalt zu Zugang und gerechtem Vorteilsausgleich als Mindeststandards im internationalen Patentrecht in TRIPs zu verankern. Zusätzlich fordern sie, dass TRIPs für die Patenterteilung vorschreibt, die Herkunft von verwendeten biologischen Ressourcen und von traditionellem Wissen offen zu legen. Die Industrieländer lehnen diese Forderungen bislang ab. Inwieweit die in Doha beschlossenen Verhandlungen hier neue Türen öffnen, darf skeptisch beurteilt werden.

Dabei wäre die Erfüllung der genannten Forderungen ein wichtiger Beitrag dazu, Biopiraterie zu verhindern. Ein bekanntes Beispiel für solche Biopiraterie ist der Neem-Baum, der in Indien seit Jahrhunderten als vielfältig verwendbare Nutzpflanze bekannt ist. Das Europäische Patentamt hatte dem US-Landwirtschaftsministerium und dem US-Agro-Konzern W.R. Grace ein Patent für ein aus dem Samen des Neembbaums gewonnenes Pflanzenschutzmittel erteilt. Die Klage von Nichtregierungsorganisationen gegen dieses Patent bezog sich vor allen Dingen darauf, dass der US-Konzern Grace nichts anderes unternommen hatte, als das Öl aus dem Samen des Neembbaums zu extrahieren. Die Wirkung des Öls gegen Pilzbefall war seit langem bekannt, was die Beschwerdeführer mit alten Dokumenten belegen konnten. Sie argumentierten, die Patentanmeldung beruhe nicht auf einer Erfindung, sondern auf einem schlichten Plagiat. Das Europäische Patentamt schloss sich dieser Sichtweise an und zog die Patenterteilung im Mai 2001 zurück.

Allerdings hat W.R. Grace gegen diese Entscheidung Einspruch erhoben. Und solange das Verfahren andauert, ist das Patent gültig. Eine endgültige Entscheidung wird wohl nochmals mehrere Jahre auf sich warten las-

sen. Nun bleibt nur die Hoffnung, dass die Entscheidung des Europäischen Patentamtes vom Mai 2001 in naher Zukunft bestätigt wird, bevor das Patent – nach zwanzig Jahren – sowieso ausläuft.

4.4 Mexikos Kleinbauern sind durch Maisimporte gefährdet – das Beispiel der Agrarliberalisierung

Mit Gründung der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA öffnete Mexiko seinen Markt für US-amerikanischen Mais. Etwa 60% der landwirtschaftlichen Fläche in Mexiko dienen dem Anbau von Mais. Die Mehrzahl der mexikanischen Maisbauern produziert mit sehr arbeitsintensiven Methoden auf kleinen Flächen häufig in benachteiligten Regionen. Dagegen verfügen die US-amerikanischen Maisfarmer über große Flächen, die sie mit



Aus dem Samen des Neembbaums kann ein Öl extrahiert werden, dessen Wirkung gegen Pilzbefall seit langem bekannt ist.

Fotos: following-the-sun

intensivem Einsatz von Maschinen, Düngemitteln und Pestiziden bewirtschaften. Folglich liegen die Hektarerträge im Maisgürtel der USA bei durchschnittlich 8 t, während in Mexiko 1,8 t erzielt werden. Die Produktionskosten in den USA betragen etwa 40% der mexikanischen.

Die Auswirkungen der raschen Marktöffnung auf die drei Millionen Maisbauern in Mexiko waren mit Ausnahme der wenigen wettbewerbsfähigen Betriebe, die ebenfalls sehr input-intensiv arbeiten, entsprechend desaströs. Kleinbauern, die weniger intensiv wirtschaften und ihre Maisernte überwiegend vermarkten, wurden vom Preisverfall besonders hart getroffen. Da die Preise für andere Produkte wie Weizen, Reis und Gerste noch stärker gefallen waren, blieb Mais das relativ lohnendste Produkt. Die Bauern waren also zu Kosteneinsparungen gezwungen, insbesondere dadurch, dass sie Landarbeiter entließen. Dies führte dazu, dass bodenerhaltende Maßnahmen wie Terrassierung und das Pflanzen von bodendeckenden Zwischenfrüchten unterlassen wurden. Dies wird mittelfristig die Bodenfruchtbarkeit und damit die Erträge der Bauern weiter reduzieren. Die entlassenen Landarbeiter, die in der Regel auch Flächen für den Eigenbedarf bewirtschaften, waren nun auf diese Subsistenzproduktion zur Ernährung angewiesen. Sie waren daher gezwungen, die Fläche für den Maisanbau sogar noch auszuweiten. Von den niedrigeren Maispreisen konnten sie nicht profitieren, da ihnen das Geldeinkommen fehlte, um Mais auch zu niedrigeren Preisen zu kaufen. Durch die Ausweitung der Anbaufläche werden nun ökologisch noch verletzlichere Flächen bewirtschaftet; Maßnahmen zum Erosionsschutz gehen zurück. Aus umweltpolitischer Sicht ist es darüber hinaus höchst bedenklich, dass traditionelle, lokal angepasste Sorten verschwinden werden, wenn die Klein- und Subsistenzbauern mit deren Kultivierung ihren Lebensunterhalt nicht dauerhaft bestreiten können.

Bislang hat die Integration des Agrarhandels in die WTO die meisten Entwicklungsländer noch nicht zu Änderungen ihrer Politik in diesem Bereich gezwungen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sie bereits im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen von IWF und Weltbank den Außenschutz (durch Zölle) und die interne Unterstützung (durch Preisgarantien) stark reduziert hatten. Zudem legten sie bei Abschluss der Uruguay Runde die verpflichtenden („gebundenen“) Zölle auf einem deutlich höheren Niveau fest als sie tatsächlich angewendet werden. Daher konnten sie die von der WTO vorgeschriebene Reduktion der „gebundenen“ Zölle umsetzen, ohne die tatsächlich angewandten Zölle verändern zu müssen. Die aktuellen Probleme mit der Liberalisierung des Agrarhandels lassen sich daher kaum auf die Bestimmungen des Agrarabkommens zurückführen. Die in den derzeit laufenden Verhandlungen anvisierte weitere Senkung der Zölle wird jedoch viele Entwicklungsländer zu tatsächlichen Liberalisierungsschritten zwingen. Verschärft wird die Problematik des Preisverfalls dadurch, dass die USA den US-Farmern weiterhin Unterstützungen in Form von produktionsunabhängigen Pauschalzahlungen ge-

währleistet, die in ihrer Wirkung einer Exportsubvention gleichkommen: subventionierte und daher niedrige Weltmarktpreise.

Korrekturen bei der Regulierung des internationalen Agrarhandels sind deshalb dringend geboten. Dazu gehört die Abschaffung sämtlicher Formen von Exportsubventionen und -unterstützungen und die Erweiterung des agrarpolitischen Spielraums in den Entwicklungsländern. Forderungen von Entwicklungsländern nach einer „Development-Box“, die auch einen höheren Außenschutz für Produkte zulässt, die aus Ernährungs- und sicherheitsgründen wichtig sind, sind daher ohne besondere Gegenleistungen zu erfüllen.

4.5 Nationaler Handlungsspielraum für entwicklungs- und umweltpolitische Anstrengungen wird eingeschränkt - das Beispiel des Dienstleistungsabkommens

Die Erfahrungen zeigen, dass durch die Privatisierung von Basisdienstleistungen erhebliche Teile der Bevölkerung von der Versorgung ausgeschlossen werden können, so zum Beispiel vom Zugang zu sauberem Trinkwasser. Der weltweite Konsum von Trinkwasser verdoppelt sich alle zwanzig Jahre – das heißt doppelt so schnell wie die Bevölkerung. Nach Angaben der UN haben derzeit schon mehr als eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu Frischwasser. Wenn der gegenwärtige Trend anhält, kann man davon ausgehen, dass im Jahre 2025 die Nachfrage nach Wasser um über 50% höher ist als die verfügbaren Trinkwasserressourcen und über 3 Milliarden Menschen keinen Trinkwasserzugang mehr haben werden. Weltweit häufen sich die Konflikte zwischen Staaten und Regionen, die sich gegenseitig den Zugang zu Wasservorkommen streitig machen. Auf lokaler Ebene fehlen zunehmend die Ressourcen (und der politische Wille), auch Arme und Bedürftige ausreichend zu versorgen. Zudem droht das knapper werdende Gut immer mehr, die Beute großer Konzerne zu werden, die das Wasser und dessen Verteilung kontrollieren wollen. „Wasser ist die letzte Infrastruktur-Herausforderung für Privatinvestoren“, meint John Bastin von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Ein lukrativer Markt, der nach Angaben der Weltbank weltweit einen Umsatz von bis zu US\$ 800 Milliarden jährlich umfasst und damit mit der Größenordnung des Marktes für fossile Brennstoffe vergleichbar ist.

Ein gemeinsames Merkmal von Wasserprivatisierung ist der Anstieg der Preise. Aufgrund des monopolistischen Charakters eines Wasserversorgungssystems führt die Privatisierung nicht zu Wahlmöglichkeiten für den Konsumenten. Im besten Fall handeln Konzerne die Preissätze mit dem Gesetzgeber aus. Das Ergebnis ist jedoch häufig ein Preisanstieg um das Zehn- oder sogar Hundertfache, egal, wo man sich befindet: ob in Paris (300% zwischen 1984 und 1997) oder in der bolivianischen Stadt Cochabamba. Bolivien wurde im Rahmen eines Struktur-



anpassungsprogramms gezwungen, den Wassersektor zu privatisieren. Als das US-Unternehmen Bechtel das Wasserm monopol der Stadt kaufte, stieg der Wasserpreis in Cochabamba allein im Jahr 2000 um 200%. Aufgrund starker öffentlicher Proteste wurde der Vertrag mit dem Unternehmen wieder rückgängig gemacht. Die Regierung sieht sich nun mit einer Entschädigungsklage von US\$ 40 Millionen konfrontiert. Wenn die bolivianische Wasserversorgung in die GATS-Verpflichtung dieses Landes einbezogen worden wäre, wäre es noch schwieriger geworden, die öffentliche Kontrolle in Cochabamba wieder herzustellen, und Bolivien könnte sich Handels-sanktionen gegenüber sehen. Nicht nur auf die Gewährleistung einer Versorgung der Menschen mit Basisdienstleistungen, sondern auch für die Umwelt lassen sich von einer Einbeziehung von Dienstleistungen im Wassersektor negative Folgen befürchten. Marktzugangsverpflichtungen, könnten das staatliche Recht einschränken, Wassermengen zu begrenzen, die Seen, Flüssen und dem Grundwasser entnommen werden. Die hieraus resultierende stärkere Ausbeutung der Wasserquellen könnte zu dauerhaften Umweltschäden führen.

Das WTO-Abkommen zu Dienstleistungsliberalisierung (*General Agreement on Trade in Services GATS*) schafft die Grundlage, um den Wassermarkt wie alle anderen sozialen Basisdienstleistungsmärkte wie Gesundheit, Bildung und Pensionsvorsorge, zu öffnen und damit den Transnationalen Konzernen (TNK) weltweit freien Zugang dazu zu verschaffen. Die meisten südlichen WTO-Mitgliedsländer haben sich gegen das Zustandekommen des Dienstleistungsabkommens GATS heftig gewehrt. Mit ihren zumeist schwachen Dienstleistungssektoren sind sie im Vergleich zu den Industrieländern viel weniger in der Lage, Dienstleistungen anzubieten und entsprechend damit handeln zu können. Sie befürchten für ihre lokalen Anbieter die erdrückende Konkurrenz multinationaler Dienstleistungskonzerne aus dem Norden. Auch wenn die WTO kein Land dazu zwingen kann, öffentliche Basisversorgungsbereiche zu privatisieren und dem globalen Wettbewerb auszusetzen, so drängt sie doch alle WTO-Mitglieder dazu. Im Falle der Entwicklungsländer haben die Regierungen unter dem Druck von Weltbank und Währungsfonds oftmals keine andere Wahl, als die Befugnisse an private Konzerne abzugeben.

Wie das Beispiel der Wasserversorgung deutlich macht, ist das GATS praktisch bereits ein Investitionsabkommen, indem es die „kommerzielle Präsenz“ (also die Niederlassungsfreiheit der Dienstleistungsfirmen) im Ausland vorsieht. Die nun beschlossenen Verhandlungen über ein umfassenderes Investitionsabkommen in der WTO werden bei einem „erfolgreichen“ Abschluss die Probleme noch potenzieren. Sie werden auch die ausländischen Direktinvestitionen betreffen, für die es bislang noch kein umfassendes zwischenstaatliches Übereinkommen gibt, beispielsweise die umwelt- und entwicklungspolitisch besonders problematische Ausbeutung natürlicher Ressourcen. Bislang schöpfen die meisten Länder der Welt aus

einem ganzen Set möglicher Auflagen, um ausländische Direktinvestitionen in ihrem Sinne zu regulieren. Dazu gehören etwa Bestimmungen über die Höhe ausländischer Beteiligungen, Quoten für die Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder die Verwendung inländischer Vorprodukte, die Einhaltung bestimmter Gesetze zum Arbeits- oder Umweltschutz sowie Handels- und Zahlungsbilanzaufgaben. Einige dieser Instrumente sind bereits nach dem TRIMs unzulässig. Ein Einbeziehen eines allgemeinen Investitionsschutzes in die WTO hätte zur Folge, dass diese Steuerungsfähigkeit der Staaten noch weiter eingeschränkt wird.



Fotos: visipix, Raelle (gr.) / GIZ (kl.)

Nach Angaben der UN haben derzeit schon mehr als eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu Frischwasser. Wenn der gegenwärtige Trend anhält, werden im Jahr 2025 über 3 Milliarden Menschen keinen Trinkwasserzugang mehr haben.

5. Fazit

Ein uneingeschränkt positiver Zusammenhang zwischen Handel, Umwelt und Entwicklung wie ihn die Agenda 21 darstellt, ist in der Realität so nicht wiederzufinden. Abhängig vom jeweiligen Sektor, vom Land und vom Marktgeschehen können sich Handel- und Handelsliberalisierung positiv oder negativ auf die Umweltsituation und Entwicklungsanstrengungen auswirken. Meistens erfolgt beides zugleich: Handel kann das wirtschaftliche Wachstum steigern und Einkommen erzeugen. Wenn die Verteilung der Einkommenszuwächse aber nicht gerecht geregelt ist, sondern sie in den Händen von Wenigen bleiben, trägt Handel nicht zur Beseitigung der Armut bei. Handel kann auch positive Wirkungen auf die Umwelt haben, wenn dadurch die Verbreitung von effizienteren Technologien gefördert und der Ressourcenverbrauch reduziert wird. Aber mit steigendem Produktionsvolumen werden mehr Ressourcen gebraucht und die Umwelt verschmutzt. Dass die Industrieländer die höchsten Emissionsraten von Treibhausgasen pro Person aufweisen, sei nur als ein Indiz hierfür genannt.

Um negative Effekte des Handels zu vermindern, sind global verbindliche Regelungen zum Welthandel notwendig. International gültige Umwelt- und Sozialstandards, menschenrechtliche Normen und die Mechanismen zu ihrer Durchsetzung dürfen durch das internationale Handelsregime nicht beeinträchtigt werden. Der Handlungsraum, entwicklungs- und strukturpolitische Ziele durch entsprechende Regelungen für die wirtschaftlichen Akteure durchzusetzen, muss erhalten und in vielen Bereichen vergrößert werden.

Die WTO ist in dieser Hinsicht höchst defizitär. Sie steht diesen Notwendigkeiten in einigen Bereichen sogar entgegen. Es fehlt die Verankerung von menschenrechtlichen und sozialen Standards ebenso wie die Ausrichtung der Handelspolitik auf die Ziele und Vorschriften von multilateralen Umweltabkommen. Verhandlungen zur Klärung des Verhältnisses von freiem Welthandel und Umwelt, wie sie auch die Agenda 21 fordert, nimmt die WTO erst jetzt zögerlich und eingeschränkt auf. Entsprechend betont das



Foto: BMZ

Ohne eine gerechte Verteilung der Einkommenszuwächse trägt Handel nicht zur Beseitigung der Armut bei.



Verhandlungsmandat von Doha, dass die Rechte der WTO-Mitglieder (auf Marktzugang) bei diesen Verhandlungen nicht eingeschränkt werden dürfen. Die Staats- und Regierungschefs müssen in Johannesburg den Vorrang von Umweltschutz vor Handelsinteressen klarstellen, wie eine gemeinsame NGO-Erklärung im März 2002 forderte.

In der Substanz der Abkommen muss das bereits im GATT verankerte Prinzip der Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer endlich operationalisiert werden. Die bisherige Praxis der verlängerten Übergangsfristen, einseitig rückholbaren Zollpräferenzen und unverbindlichen Appelle ist völlig unzureichend. Der unterschiedliche Entwicklungsstand und die daraus folgenden wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten müssen sich in entsprechend anderen Regeln für die Entwicklungsländer niederschlagen. Die „development-box“ die in den Agrarverhandlungen gefordert wird, ist dafür nur ein Beispiel. Ebenso müssen den Entwicklungsländern gerade in den TRIPs und TRIMs-Abkommen sowie im GATS dauerhaft ausreichende Spielräume für ihr Recht auf Entwicklung eingeräumt werden. Eine totale Liberalisierung von Investitionsströmen ist kontraproduktiv, weil sie die Staaten ihrer Flexibilität und politischen Handlungsfähigkeit beraubt. Die Arbeit von UN-Einrichtungen wie UNCTAD zum Thema „TNCs and Corporate Accountability“ muss wiederbelebt werden. Konkrete Initiativen zur Aufnahme von Verhandlungen über ein sozial-ökologisches internationales Investitionsregime unter Beteiligung der Beschäftigten, von Gewerkschaften und NRO sowie der Transparenz – gegenüber Beschäftigten, Konsumenten und der allgemeinen Öffentlichkeit – sind mit Blick auf eine nach-

haltige Entwicklung unverzichtbar. Ein erster Schritt in diese Richtung wäre die von vielen NGOs geforderte „Corporate-Accountability-Convention“, die ein zentrales Ergebnis des Johannesburg-Gipfels darstellen würde.

Auch der in der Agenda 21 geforderte konstruktive Dialog der Staatengemeinschaft muss in die WTO-Ministerkonferenzen endlich Einzug erhalten und das eklatante Transparenz- und Demokratiedefizit beseitigt werden. Damit effektive und effiziente Politikgestaltung im Sinne der Förderung nachhaltiger globaler Entwicklung möglich ist, müssen Versäumnisse und Schwächen der WTO überwunden werden. Hierfür ist es notwendig, dass die Kompetenzen der WTO in eine übergreifende internationale demokratische Regulierungsstruktur eingebettet werden. Nur wenn die Asymmetrien im Vergleich zu anderen internationalen Organisationen ausgeglichen werden, kann das multilaterale Handelssystem sein Potenzial für eine nachhaltige Entwicklung entfalten. Für die Verbesserung der Partizipation von Entwicklungsländern in der WTO ist es wichtig, dass diese Länder über ihre Rechte in der WTO beraten und bei deren Wahrnehmung unterstützt werden.

Schließlich sollen zur Erhöhung der Transparenz der WTO-Entscheidungen Nichtregierungsorganisationen bei der WTO klare und transparente Informations- und Konsultationsrechte erhalten. Es ist an der Zeit, die in der Agenda 21 aufgestellte Forderung, dass „die Gesellschaft, die Regierungen und internationale Gremien Mechanismen entwickeln [sollen], die den nichtstaatlichen Organisationen die Möglichkeit geben, ihrer partnerschaftlichen Rolle im Rahmen eines umweltverträglichen und nachhaltigen Entwicklungsprozesses in verantwortlicher und wirksamer Weise gerecht zu werden“ (vgl. Kap.27.5), auch für die Handelspolitik in die Realität umzusetzen. Für eine verbesserte demokratische Kontrolle sollten sich alle nationalen Parlamente, ähnlich wie der US-Kongress, ernsthaft mit den WTO-Entscheidungen und Verhandlungen auseinandersetzen. Erste Schritte wie der verbesserte Zugang zu den offiziellen Dokumenten der WTO oder der Dialogprozess der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission mit Organisationen der Zivilgesellschaft sind dafür bei weitem noch nicht ausreichend.



6. Literatur

- Forum Umwelt und Entwicklung** (2000): Die Patentierung lebender Materie; Das WTO-TRIPS-Abkommen und die Optionen zur Umsetzung des Art. 27.3 (b), Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung** (2000): GATS und E-Commerce, Die Dienstleistungsverhandlungen, Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung** (2000): Der internationale Agrarhandel und die Entwicklungsländer, Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung** (1999): Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor; Bonn.
- Forum Umwelt und Entwicklung** (1999): Reform des Welthandelssystems oder neue Liberalisierungsrunde? Bonn.
- Frein, Michael; Knirsch, Jürgen und Reichert, Tobias** (2001): Die WTO-Ministerkonferenz in Doha; in: Nord-Süd aktuell, Jahrgang XV, Nr. 4, 2001, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg,
- Friends of the Earth International:** Towards Binding Corporate Accountability, New York, 2002, www.foei.org <http://www.foei.org/wssd/mea-wto.html>
- Fuchs, P. et. al.** (2000): Die WTO-Ministerkonferenz in Seattle – Ergebnisse und Perspektiven für den Umweltschutz, Texte 40/00 des Umweltbundesamtes, Berlin.
- Kleinert, J.** (2001): The Role of Multinational Enterprises in Globalization: An Empirical Overview, Kiel Working Papers No. 1069, Kiel Institute of World Economics, Kiel.
- Nadal, Alejandro** 2000: The Environmental & Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico; A Study Commissioned by Oxfam GB and WWF International, Oxford und Gland.
- OECD** (1995): Recent Trends in Foreign Direct Investment; in: *Financial Market Trends*, June 1995.
- UN - Generalversammlung** (2001): Dritte Konferenz der Vereinten Nationen über die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs), Brüssel.
- UN- Generalversammlung** (1997): Rio plus 5 - Sondertagung der Generalversammlung zur Überprüfung und Bewertung der Umsetzung der Agenda 21, Offizielles Protokoll - Neunzehnte Sondertagung Beilage 2 (A/S-19/33) New York, <http://www.un.org/Depts/german/gv-sondert/gv19-ss/gv19-2.htm>.
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development** 1997: World Trade and Development Report 1996, Genf und New York.
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development** (2001a): World Trade and Development Report 2000, Genf und New York.
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development** (2001b): World Investment Report, Genf und New York.
- UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development** (2000), The Least Developed Countries 2000 Report, Genf und New York .
- UNDP – United Nations Development Programme** (2001): Human Development Report 2001, New York.
- IISC- Interntional Institute for Sustainable Development / UNEP** (2000): Environment an Trade – A Handbook, Winnipeg.
- UNEP – United Nations Environment Programme** (1999): Global Environment Outlook 2000, New York, London.
- UNIC** (1999): Langsames Wirtschaftswachstum gefährdet die Armen; Pressemitteilung zum UNO-Weltwirtschaftsbericht 1999; <http://www.uno.de/presse/1999/unic188.htm>
- Von Moltke, K.** (2001): Whither MEAs? – The Role of International Environmental Management in the Trade and Environment Agenda, Publikation von IISD, Winnipeg.
- WEED - World Economy, Ecology & Development** (2001): GATS und Demokratie, Bonn.
- WTO** (2001a): International Trade Statistics http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/stat_toc_e.htm
- WTO** (2001b): The WTO Annual Report, Genf.
- WTO Secretariat** (2000): Export Subsidies – Background paper by the Secretariat; WTO-document G/AG/NG/S/5, Genf.
- Zattler, J.** (2000): Welthandel und Armut – Die WTO im Fadenkreuz der Kritik; In: Nord-Süd-aktuell; Vierteljahresschrift für Nord-Süd-Politik, Deutscher Übersee-Institut Hamburg, Jahrgang XIV, Nr. 1, 200, S. 102-112.
- Wolfensohn, J.** (2000): Rethinking Development – Challenges and Opportunities; Speech at the Tenth Ministerial Meeting of UNCTAD, Bangkok, Thailand. <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jdws021600.htm>.

Unterzeichner der Kampagne:



Agenda 21 Stralsund / Allerweltsladen / ASA Programm / autofrei leben! / Baobab Infoladen Eine Welt / Bürgerstiftung zukunftsfähiges München / Bundesverband für Umweltberatung / Christoffel-Blindenmission / Connecting Worlds / Die Umwelt-Akademie / Earthlink / Eine Welt Forum Siegen-Wit-tenstein / Energie gewinnt! / Institut für Ökologie und Aktions-Ethnologie / Förderkreis Umweltschutz in UnterfrankenInformationszentrum 3. Welt Minden / Initiative Solidarische Welt / Institut für Kirche und Gesellschaft / Katalyse / Kinderhilfswerk PLAN / Kirchenkreis Hersfeld Arbeits- und Koordinierungsstelle Praktische Schritte für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung / Klima-Bündnis-Agentur Nord / Naturfreundeju-gend Deutschlands / NaturwissenschaftlerInnen Initiative Ver-antwortung für Frieden und Zukunftsfähigkeit / Nord-Süd-Forum Bremerhaven / Offene Arbeit Erfurt / Pestizid-Aktions-Netzwerk Germany / Peter-Hesse-Stiftung – Solidarität in Part-nerschaft für eine Welt / ufafabrik - Internationales Kulturcen-trum / Umweltberatung Nordost / UnternehmensGrün / Verein Niedersächsischer Bildungsinitiativen / Verein zum Schutz der Bergwelt / Welt Ethik Forum / Weltfriedensdienst / Welthaus Bielefeld / World Vision Deutschland / Zentrum für Entwick-lungsbezogene Bildung der Ev. Landeskirche in Württemberg / Zukunftsfähiges Bonn

Kontakt: Forum Umwelt & Entwicklung
 Am Michaelshof 8-10 · 53177 Bonn
 Tel.: 02 28 - 35 97 04 · Fax: 02 28 - 92 39 93 56
 E-Mail: info@forumue.de · www.forumue.de