

Was kostet die Umwelt ?

GATS und die Umweltrelevanz der WTO-Abkommen

Tagungsband

Wolfgang Lauber (Hrsg)

154


OKOBURO
Koordinationsstelle österreichischer
Umweltorganisationen



Vorwort

Die Themen GATS und WTO sind derzeit in aller Munde. Die Umweltorganisationen sind bei weitem nicht die einzigen, die sich mit der wirtschaftlichen Globalisierung und ihren Rahmenbedingungen befassen. Ein Grund mehr für das ÖKOBÜRO als Koordinationsstelle österreichischer Umweltorganisationen ein Kooperationsprojekt mit AK, Stadt Wien und BMLFUW durchzuführen.

Umweltfragen haben in vielen Fällen eine starke soziale Dimension. Auch wenn uns das in Österreich nicht so bewusst ist: sauberes Trinkwasser, funktionierende Kanalisation und eine einigermaßen saubere Luft in der Wohnumgebung sind in vielen Ländern keine Selbstverständlichkeit. Dort muss man zu den Wohlhabenden gehören, um sich eine saubere Umwelt leisten können.

Wird eine Liberalisierung der bisher als öffentliche Aufgabe wahrgenommenen Daseinsvorsorge Verbesserungen für die Menschen bringen? Werden mehr Zugang zu sauberem Wasser haben, als bisher? Wem nützt GATS und die Liberalisierung der Umweltdienstleistungen?

Diese und ähnliche Fragen haben ÖKOBÜRO, AK, Stadt Wien und BMLFUW gemeinsam mit Vertretern der Entwicklungshilfeorganisationen und der Industrie im Rahmen der gemeinsamen Tagung in der „Alten Schieberkammer“ am 4. Juni 2003 erörtert, über die Sie den Tagungsband in Händen halten.

Als Geschäftsführer des ÖKOBÜROs möchte ich mich an dieser Stelle bei unseren Projektpartnern herzlich für die ausgezeichnete Zusammenarbeit bedanken!

Viel Vergnügen beim (Nach-)lesen!

Wien, im Juni 2003

Fritz Kroiss

Inhalt

1. Einleitung Gabriele Pekny.....	5
2. GATS und WTO – Verhandlungen – worum geht’s und wer verhandelt? Fritz Kroiss.....	9
3. GATS und Umwelt Heinz Högelsberger.....	21
4. Das Verhältnis von internationalem Handelsrecht versus internationalem Umweltrecht Fritz Kroiss.....	27
5. Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung: Kein Investitionsabkommen in der WTO Herbert Schaupp.....	31
6. Agrarliberalisierung, WTO und Welternährung Wer profitiert und wer verliert? Iris Strutzmann.....	41
7. WTO und Biopatente Die Rolle von TRIPS bei der Patentierung von Leben Thomas Fertl.....	49
8. GATS und Wasser Heinz Högelsberger.....	59
9. Liberalisierungen und GATS – Eine Gefährdung für sozial und ökologisch verträgliche Mobilität? Martin Blum.....	65
10. Zusammenfassende Forderungen der ÖKOBÜRO – Mitglieder	71
11. GATS Umweltdienstleistungen Brigitta Litschauer.....	73
12. GATS und öffentliche Dienstleistungen Martin Pospischill.....	77
13. GATS – Entwicklung für wen ? Rudolf Remler-Schöberl.....	85
14. Dem Markt vertrauen, statt ihn zu verteufeln Erhard Fürst.....	91

15. Sozialstandards in der WTO Wohlfahrtssteigerungen durch Liberalisierung?
Éva Dessewffy 97

Autorenliste.....

Literatur.....

Nützliche Links.....

World Trade Organisation: DOHA Mandat.....

1. Einleitung

Gabriele Pekny, Ökobüro

Die ich rief, die Geister,
Werd ich nun nicht los.

Johann Wolfgang von Goethe, „Der Zauberlehrling“

Die Welt ist klein geworden – aber die Distanzen sind riesengroß, wenn es um Solidarität geht

Die Errungenschaften der modernen Zivilisation wie Internet, Mobiltelefon mit eingebauter Kamera, eine Unzahl an Fernsehsendern rund um die Welt und vieles mehr verbinden die Beduinenzelte der Wüste ebenso mit den Börsenzentren von New York und Hong Kong wie die Favelas von Rio de Janeiro.

Die letzten weißen Flecken auf unseren Landkarten sind aufgefüllt. Geographische Hindernisse wie zerklüftete Gebirge, undurchdringliche Wälder, Flüsse ohne Horizont sind heute eher romantische oder sportliche Ziele, mit modernen Transportmitteln ist man in 24 Stunden einmal rund um den Erdball.

Dokumentationen erklären uns die fremden Kulturen exotischer Völker, Sprachen vermischen sich mehr und mehr und vom Bett aus ist man via Satellitenfernsehen live bei vorrückenden Truppen des gerade aktuellen Krieges. Das ist Globalisierung pur, sie hat bereits stattgefunden, ist nicht mehr aufzuhalten - und auch nicht mehr wegzudenken.

Das Ablegen - des in mancher Hinsicht - muffigen Provinzialismus der letzten Jahrhunderte ist positiv zu sehen. Die Menschen der anderen Kontinente und der entferntesten Länder sind uns bekannt, in ihrer Fremdheit liegt nichts Bedrohliches mehr, die Neugier wächst, nicht zuletzt durch den Handel ist uns ihre Kultur näher gebracht worden.

Die meisten Grenzen scheinen gefallen. Wir reisen, wohin wir wollen. Unser Fernseher ist „made in Taiwan“, unser Hemd genäht in Vietnam, unsere Ravioli original italienisch und unser Dessert-Wein aus Neuseeland. Weltweiter Handel und die großen Handelskonzerne haben uns das ermöglicht.

Doch spätestens hier werden die neuen Grenzen sicht- und greifbar! Dies alles gilt nur für uns Privilegierte der westlichen, industrialisierten, „zivilisierten“ Welt - und auch hier keineswegs für alle, denn die Kluft zwischen Reich und Arm wächst. Die Mehrheit der 6 Milliarden Erdenbürger hat nicht einmal ein Hemd und ihre Reise nach Europa scheitert auch an den zunehmend strengeren Visumpflichten. Die Rohstoffe der weniger industrialisierten und entwickelten Länder und die Arbeitskraft der dort lebenden Menschen fließen noch immer in

eine Richtung, zu den „Habenden“ der Welt. Ein neuer Kolonialismus? Auch das ist Globalisierung im 21. Jahrhundert.

Nach dem letzten großen Krieg, der Europa gebeutelt und an den Rand des Ruins getrieben hat, trug das GATT, ein Abkommen zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Warenhandels zu einen Wirtschaftsboom sondergleichen bei und führte im Laufe der Zeit zu einer kompletten Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Das GATT, das zu den Sonderorganisationen der UN gehörte, wurde mit Jänner 1996 durch die Welthandelsorganisation (WTO) abgelöst. Die WTO umfasst nach letztem Stand 146 Mitgliedsstaaten, ca. 6 Milliarden Menschen sind durch Regierungsvertreter vertreten, über 90 % des Welthandels sind durch die Abkommen der WTO erfasst. Die vertraglichen Regelungen des GATT einschließlich sämtlicher Zusatzabkommen und -vereinbarungen gingen damals in der WTO auf.

Die Ziele der WTO, „to help producers of goods and services, exporters, and importers to conduct their business“ sind präzise und klar formuliert und nur in eine Richtung orientiert – uneingeschränkter Handel für die großen Handelskonzerne der Welt.

Nun soll der Weltmarkt weiter geöffnet werden. Der Handel soll nicht mehr auf Güter beschränkt bleiben, sondern auch um Dienstleistungen, Investitionen, und geistiges Eigentum zunehmend erweitert werden. Freier Handel ohne Einschränkungen und Hemmnisse soll den Wohlstand aller Menschen garantieren.

Geht es also nach den Vorstellungen der Protagonisten der WTO, so wird in Zukunft der freie Handel das oberste Glaubensbekenntnis für alle weiteren bi- und multilateralen Beziehungen der Länder der Welt sein. Bei der 5. Ministerkonferenz der WTO im mexikanischen Cancun werden im Herbst 2003 neue Anläufe für die Festigung und Vertiefung der „neuen Weltordnung“ gestellt werden.

Doch diese Entwicklung hat nicht nur Befürworter. Seit geraumer Zeit mehrten und formieren sich die Gegner der Globalisierung. Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltorganisationen warnen vor einer bedingungslosen Hingabe an das Diktat des freien Handels. Es besteht die Gefahr, dass Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz, Nachhaltige Entwicklung in den künftigen Handelsverträgen nicht oder viel zu wenig repräsentiert sein werden.

Maßnahmen zum Schutz der Schwächeren, zum Schutze und der Erhaltung der Umwelt, Verpflichtungen des Staates gegenüber seinen Bürgern, die sich aus der Daseinsvorsorge ergeben, könnten in Zukunft dem allgemeinen Handel und dem Recht auf Wettbewerb über alles untergeordnet und damit immens erschwert werden. Der Staat läuft Gefahr, das Heft freiwillig aus der Hand zu geben und seine Bürger einem neuen Existenzkampf auszuliefern: Wer in der Leistungsgesellschaft mit kann oder sonst wie genug Geld hat, kann überleben, wer nicht, hat Pech gehabt.

„Freier ungehemmter Handel mit Waren aller Art zum Wohle aller Beteiligten“: ja, wenn alle Beteiligten die gleichen Voraussetzungen haben. Die Gegner des derzeit vorherrschenden Weges zur Globalisierung sehen die Karten in diesem Spiel ungleich verteilt. Die Asse haben

auf jeden Fall die großen Multis im Ärmel, während die weniger entwickelten Länder größte Schwierigkeiten beim Lesen, geschweige denn beim Verstehen der immer neuen Papierstöße zur Erarbeitung der immer mehr Lebensbereiche umfassenden WTO-Spielregeln haben. Ungerechte Ergebnisse scheinen in dieser Art von Verhandlungen vorprogrammiert!

Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Regierungen und Regierungsvertreter bei ihren Verhandlungen es verabsäumen, „das Kleingedruckte zu lesen“. Wenn es schon um Handel, Kauf und Verkauf geht, wo bleibt das Umtauschrecht? Was ist, wenn sich herausstellt, dass der Deal ein schlechter war? Ein Ausstieg aus einmal gemachten Liberalisierungszusagen ist nicht vorgesehen! Die Welt wäre schlecht beraten, einen solchen Handel ohne Bedenkzeit und vor allem die Möglichkeit auf eine Probezeit einzugehen.

Die Ergebnisse von vorangegangenen WTO-Gipfeln, allen voran Seattle und Doha, aber auch der letzte Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg haben gezeigt, dass die letzten Entscheidungen offen sind und das Steuer noch in die richtige Richtung herumgerissen werden kann. Die Verhandlungen in Cancun werden zeigen, ob die Industrieländer tatsächlich bereit sind, ihr in Doha gegebenes Versprechen einzulösen, das derzeitige Welt-handelsregime „entwicklungsverträglich“ auszugestalten.

2. GATS und WTO – Verhandlungen – worum geht's und wer verhandelt?

Fritz Kroiss, Ökobüro

Geht es um das Thema GATS, könnten die Meinungen, die verschiedene Interessengruppen vertreten, nicht unterschiedlicher sein. Für die Befürworter gehen die Verhandlungen zu langsam. Sie verweisen darauf, dass sowohl Industriestaaten wie Entwicklungsländer von einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels profitieren würden. Die zahlreichen Kritiker aus dem Umwelt- und Sozialbereich, aber auch Wirtschaftsvertreter fordern den sofortigen Stopp der Verhandlungen.

Worum geht's - Was ist das GATS?

GATS steht für „General Agreement on Trade in Services“ und ist eines der Abkommen, die in Zusammenhang mit der Gründung der WTO 1995 ausverhandelt wurden. Alle WTO-Mitglieder sind automatisch auch GATS - Mitglieder.

Anders als im GATT gelten die Prinzipien des Marktzugangs und der Inländerbehandlung nicht für alle Dienstleistungen gleichermaßen. GATS folgt einem Positivistenansatz: jedes Land stellt Listen auf, die für die verschiedenen Sektoren einzeln festlegen, ob Marktzugang und Inländerbehandlung gewährt werden. Dabei können auch Ausnahmen festgelegt werden – allerdings ist das mittel- bis langfristige Ziel des GATS, die Geltung der Freihandelsprinzipien immer weiter auszudehnen und die Ausnahmen immer weiter zu reduzieren.

Die sehr komplexen Regeln des GATS umfassen zwei „Säulen“. Die „allgemeine Verpflichtungen“ müssen von allen GATS- Mitgliedern eingehalten werden, die „spezifischen Verpflichtungen“ sind jener Bereich, der jetzt verhandelt wird: Hier können bzw. müssen die WTO-Mitglieder Bereiche nennen, die sie liberalisiert haben wollen. Hier wird unterschieden in eine Angebotsliste („offer“) und eine Wunschliste („request“).

Eine weitere Eigenheit des GATS ist die Unterscheidung von vier Handelsarten (Modes):

1. Grenzüberschreitender Handel (cross border supply): Analog zum Warenhandel verbleiben Anbieter und Konsument in ihrem Land; die Dienstleistung wird im Land des Konsumenten genutzt. Dazu zählt u. a. jeder Tausch über internationale Kommunikationsnetze (wie telefonische Beratung, elektronische Nachrichten oder Unterhaltung).
2. Konsum im Ausland (consumption abroad): In diesem Fall bewegt sich der Konsument zeitweilig in das Land des Anbieters. Hierzu zählt wesentlich der Tourismus, aber auch die Nutzung von Bildungseinrichtungen, Krankenhäusern oder Flughäfen.

3. Kommerzielle Präsenz (commercial presence): Die Dienstleistung wird vom Anbieter im Land des Konsumenten erbracht. Dies geschieht seitens des Anbieters durch die Gründung von Tochtergesellschaften, die Errichtung von Niederlassungen oder den Kauf von Beteiligungen im Ausland. An dieser Stelle geht es also um die Liberalisierung von Investitionen.
4. Grenzüberschreitender Verkehr natürlicher Personen (Presence of natural persons): Hier kommen die Dienstleister zeitweise in das betreffende Land und erbringen dort die Dienstleistung vor Ort. Dies können ausländische Baufirmen mit ihren Arbeitern sein, aber auch der Transfer von firmeninternen Führungs- und Fachkräften.

GATS geht mit diesen vier Handelsarten – vor allem mit den brisanten Modes 3 und 4 – weit über den Handelsbegriff hinaus, wie man ihn aus dem Gütersektor kennt.

Nach diesen Handelsarten und nach Sektoren gliedern sich dann die konkreten Liberalisierungsverpflichtungen der Länder. Je nach Sektor sind eine unterschiedliche Zahl von Ländern Verpflichtungen eingegangen. Die Wettbewerbsvorteile der Industrieländer in einer großen Anzahl von Sektoren führte dazu, dass sie auch insgesamt eine größere Anzahl an Verpflichtungen eingegangen sind als die Entwicklungsländer. Die für die Entwicklungsländer interessanten Sektoren wie die temporäre Migration nicht hochqualifizierter Personen wurden jedoch weitestgehend ausgespart. Die meisten Verpflichtungen gibt es bisher im Tourismussektor, die wenigsten bislang bei Bildung und Gesundheit. Die neuen Verhandlungen sollen nun die Verpflichtungen ausweiten.

Weitere relevante Regeln:

GATS enthält weitere Regeln, die hier nicht alle dargestellt werden können. Nur zwei Bereiche sollen kurz dargestellt werden: 1) die innerstaatliche Regulierung (Domestic Regulation) und 2) die Förderung von Entwicklungsländern.

Ad 1) GATS fordert, dass innerstaatliche Regulierung den Handel nicht unnötig behindern darf. Die Regulierung müsse vernünftig, objektiv und unparteiisch sein. Brisant ist der Auftrag, die WTO solle Disziplinen für die staatliche Regulierung entwickeln. Dies gilt für Qualifikationsanforderungen, technische Standards und Lizenzregeln. Diese Disziplinen gehören zu den brisantesten Verhandlungspunkten (s. unten unter Probleme).

Falls innerstaatliche Regeln dem nicht gerecht werden, können sie vor dem WTO-Schiedsgericht angegriffen werden. Das GATS greift dabei weit aus: es gilt erstens für alle staatlichen Ebenen, auch Regeln, die auf kommunaler Ebene getroffen werden; zweitens erfasst es alle Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistungen beeinflussen. Regulierungen, die sich auf Güter richten, können also auch angegriffen werden, wenn sie auch den Dienstleistungshandel betreffen (z.B. Standards für Motoren, wenn sie den Handel mit Transportdienstleistungen beeinflussen).

GATS sieht aber gewisse Ausnahmen vor, beispielsweise für den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder den Schutz der öffentlichen Sicherheit. Allerdings sollen die Ausnahmen eng interpretiert werden. In anderen Verträgen der WTO haben sich die Ausnahmen bisher als nicht ausreichend erwiesen.

Ad 2) Die Sonderregeln für Entwicklungsländer fallen im GATS mager aus. So sollen Sektoren besonders geöffnet werden, die für Entwicklungsländer von besonderem Interesse sind. Diese "Soll-Bestimmung" hat aber keine Wirkung, wie die bisherigen Verhandlungen zeigen. Industrieländern sollen Kontaktpunkte für Unternehmen aus Entwicklungsländer einrichten, der Zugang für Entwicklungsländer zu Technologie soll gefördert werden - aber auf kommerzieller Basis! Das alles ist kaum der Rede wert.

Einige zentrale Problembereiche:

Stichwort: Privatisierung

Die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit oder Wasserversorgung gehört zu den größten Gefahren der laufenden Verhandlungen. In den letzten Jahren wurde international kontrovers diskutiert, ob öffentliche Dienstleistungen vom GATS erfasst werden oder nicht. GATS nimmt nach Art. I.3 staatliche Dienstleistungen nur aus, wenn sie nicht auf kommerzieller Basis und nicht im Wettbewerb zu anderen Anbietern geleistet werden. Für viele öffentliche Dienstleistungen, z.B. im Gesundheits- oder Bildungssystem, gilt dies bereits nicht mehr. Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen sind bereits in der GATS - Klassifikation. Angesichts dieser Tatsache und der offensichtlichen Liberalisierungsinteressen bei Gesundheit und Bildung, kann man nicht von einer wirkungsvollen Ausnahmeregel ausgehen. Nichtregierungsorganisation forderten eine Ausnahme öffentlicher Dienstleistungen aus den Verhandlungen; dies wurde von der EU und anderen Staaten aber abgelehnt. Bildung und Gesundheit sind besonders brisante Bereiche mit bislang geringen Liberalisierungen. Wirtschaftliche Interessengruppen wie die amerikanische Coalition of Services Industries drängt aber auf Liberalisierungen. Die USA haben ein Dokument zu höherer Bildung erarbeitet, das mögliche Handelshemmnisse im Bildungsbereich aufzählt. Genannt werden u. a. fehlender Marktzugang, schleppende Zulassung, verpflichtende Zusammenarbeit mit lokalen Partnern und undurchsichtige Subventionen. Das US-Papier liefert so Indizien für mögliche Verhandlungsfelder. Neuerdings hat auch Neuseeland einen Verhandlungsvorschlag zu Bildung vorgelegt. Bildung- und Gesundheitssysteme könnten zudem durch neue Regeln für staatliche Regulierung unter Druck geraten.

Die Liberalisierung der Wasserversorgung als weiterer Basisdienstleistung wird besonders von der EU und den europäischen Wasserkonzernen wie Suez vorangetrieben. Die EU möchte die Wasserversorgung in einer neuen Klassifikation der Umweltdienstleistungen unterbringen. NROs wehren sich vehement gegen diese Pläne und fordern, dass Wasser ganz aus GATS ausgeklammert wird.

Für audiovisuelle Dienstleistungen wie Fernsehen oder Hörfunk wollen die USA neue Liberalisierungsverpflichtungen erreichen und eine Überprüfung der Subventionen in diesem Sektor.

Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen würde aus Gesundheit, Sozialsystemen, Bildung und Kultur eine bloße Ware machen; dies käme vor allem denjenigen zu gute, die sie sich (in hoher Qualität) leisten können. Ländliche Bereiche oder sozial schwache Gruppen der Gesellschaft sind dagegen für profitorientierte Konzerne meist uninteressant und werden vernachlässigt. Die privaten Konzerne konzentrieren sich auf einkommensstarke Konsumentengruppen.

Stichwort: Deregulierung

Die innerstaatliche Regulierung (Domestic Regulation) im Dienstleistungssektor ist einer der zentralen Themen der Verhandlungen. Es hat sich eine heftige öffentliche Auseinandersetzung um die Frage entwickelt, ob und in welchem Maße GATS die Regulierungskompetenz der Nationalstaaten einschränkt.

Kern der Debatte ist der so genannte Necessity Test (Notwendigkeitstest). Dieser beinhaltet die allgemeine Regel, dass Regulierungen den Handel nicht mehr behindern sollen als notwendig. Die zweite Komponente ist die fallweise Überprüfung einzelner Regulierungen durch den Streitschlichtungsmechanismus. Eine handelsbehindernde Maßnahme könne nur dann als notwendig betrachtet werden, wenn es keine handelsfreundlichere Alternative gibt, die voraussichtlich den Zweck genauso erfüllt. Damit würden staatliche Maßnahmen, die den Dienstleistungshandel einschränken, vor dem WTO-Schiedsgericht angegriffen werden. Die angegriffenen Staaten könnten sich zwar auf Ausnahmen berufen, dass die Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier oder ähnliches notwendig sei. Die Canadian Environmental Law Association weist aber in einem Memo daraufhin, dass in elf WTO-Streitfällen im Güterbereich bisher ein Notwendigkeitstest angewandt wurde. In zehn von elf Fällen hatte die angegriffene Regulierungsmaßnahme trotz Rückgriff auf Ausnahmeregelungen keinen Bestand, u. a. bei den Streitfällen um Thunfisch und Hormonfleisch. Dies zeigt die gefährlichen Tendenzen der GATS - Verhandlungen zur innerstaatlichen Regulierung: sie laufen auf den Abbau staatlicher Regulierung hinaus.

Dies zeigt sich auch in einem Vorschlag Australiens: Danach soll jede Regulierungsmaßnahme ein "Regulatory Impact Statement" erfordern: Dieses enthält u. a. die Ziele, die Handlungsoptionen und eine Abschätzung der Auswirkungen für Verbraucher, Wirtschaft und Regierung. Dabei fehlt jeder Hinweis darauf, ob und wie in der Folgenabschätzung auch soziale und ökologische Aspekte berücksichtigt werden sollen. Das Papier betont außerdem, dass freiwillige Ansätze Vorrang vor regulativen Maßnahmen haben sollten.

Ein informelles Papier des WTO-Sekretariat diskutiert, welche politischen Ziele - über die Ausnahmen des Art. XIV hinaus - generell als legitim betrachtet werden können. "Öffentliches Interesse" sei von den WTO-Mitgliedern als zu breit abgelehnt worden. Verbraucherschutz und Qualitätssicherung seien die Ziele, die am ehesten horizontal angewendet wer-

den können. Das Sekretariat weist dabei in einer Fußnote daraufhin, dass Verbraucherschutz ein sehr breiter Begriff sei und möglicherweise zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden könnte. Dieser Hinweis zeigt, aus welcher Perspektive das Sekretariat das Thema betrachtet: Regulierung steht unter Generalverdacht.

Obwohl die EU die Bemühungen um neue Regeln für innerstaatliche Regulierung unterstützt, nimmt sie neuerdings an einigen Stellen eine defensive Haltung ein. Die Verhandlungen dürften nicht zu einem unberechenbaren Mandat für Streitschlichtungsverfahren führen. Zu den direkten Einschränkungen des GATS kommt noch die indirekten Auswirkungen der Liberalisierung. Der ansteigende internationale Konkurrenzdruck und Standortwettbewerb fördert den Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten und Umweltstandards, weil so Kosten der Unternehmen zu Lasten der Gesellschaft gesenkt werden können.

Stichwort: Umweltfolgen

GATS droht die regulativen Möglichkeiten der Umweltpolitik zu beschränken. Dazu kommen direkte Umweltauswirkungen durch Liberalisierung, z.B. im Transportsektor. Diese ökologischen Auswirkungen sind bislang weitgehend ungeklärt. Erst in letzter Zeit kommt etwas Bewegung in diesen Bereich. So hat sich die OECD des Themas angenommen und erste Vorüberlegungen dazu veröffentlicht (Services Trade Liberalization: Assessing the Environmental Effects. 2000). Die OECD unterscheidet zwischen Dienstleistungen, bei denen einzelne Anlagen allein einen großen negativen Effekt auf die Umwelt haben, und Dienstleistungen, die in ihrer Gesamtheit kumulativ problematisch sind. Zu den ersteren gehören Energieversorgung, Kurierdienstleistungen, Fluglinien und Krankenhäuser. Bei den kumulativen Dienstleistungen nennt die OECD u. a. Tankstellen, Fastfood-Ketten oder Hotels. Die OECD führt eine Vielzahl direkter und indirekter ökologischer Effekte an, sowohl positiver als auch negativer Art. Dazu zählen Ressourcenverbrauch, Luftverschmutzung oder Kontamination durch Chemikalien. In Vorträgen redet die OECD leider undifferenzierter von Win-Win-Situationen als in ihren ersten Dokumenten.

Der WWF hat ein Diskussionspapier zu den Auswirkungen der Liberalisierung im Tourismussektor am Beispiel der Türkei vorgelegt. Liberalisierung kann danach positive und negative Effekte haben, abhängig von der vorhandenen Infrastruktur, den Regulierungen und Institutionen. WWF betont, dass das Diskussionspapier nur eine vorläufige Analyse sein kann, da bisher zu wenig Forschung und Daten vorliegen.

Auch das deutsche Forum Umwelt und Entwicklung arbeitet zusammen mit dem „Centre for International Environmental Law“ an diesem Thema und hat eine Studie vorgelegt.

Stichwort: Investitionen

Mit der Handelsart 3 (kommerzielle Präsenz) erfasst GATS auch Investitionen. Die WTO spricht deshalb vom ersten multilateralen Abkommen über Investitionen. In den laufenden Verhandlungen sollen Staaten weitere Verpflichtungen für Investitionen übernehmen: zum Beispiel sollen Obergrenzen bei finanziellen Beteiligungen abgeschafft werden, die Wahl der Rechtsform nicht eingeschränkt sein.

Es gibt deshalb eine Debatte, ob durch die GATS - Verhandlungen versucht wird, das des 1998 in der OECD gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommens (MAI) durch die Hintertür einzuführen. Der Grundgedanke des MAI war es, die Rechte von Investoren über alles zu stellen. Dazu gehörte die Beseitigung entwicklungspolitischer Steuerungsmittel wie Kapitalverkehrskontrollen, Auflagen wie der verpflichtenden Nutzung eines Anteils an lokalen Vorprodukten, Auflagen über die legale Form von Investitionen und Beschränkungen der Inländerbehandlung, z.B. bei der öffentlichen Auftragsvergabe.

Die GATS - Verhandlungen werden wohl nicht so weit gehen. Zunächst geht es um die Ausweitung der Liberalisierung von Investitionen, ob neue Regeln dafür geschaffen werden, ist noch offen. Das Ziel der EU ist immer noch ein eigenständiges Investitionsabkommen in der WTO. Allerdings müssen auch die GATS - Verhandlungen genau im Auge behalten werden. Denn nach Ansicht der OECD-Mitarbeiter Sauv  und Wilkie hat das GATS von allen WTO-Abkommen das gr o te Potential, bestehende investitionsbezogene Regeln zu erweitern und ein fortschreitend h oheres Niveau an Investitionsschutz und –liberalisierung zu erreichen.

Wer verhandelt? – Die Kompetenzverteilung zwischen Brüssel und der  sterreichischen Bundesregierung

Hintergrund: Rangordnung zwischen EU- Recht und österreichischem Recht

Das Recht der Europäischen Union besteht einerseits aus den ihr zugrunde liegenden Verträgen. Diese bilden den gr o ten Teil des so genannten Primärrechts. Andererseits besteht das EU Recht aus den Normen die von den Organen der EU erlassen wurden. Diese bilden das so genannte Sekundärrecht (Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, etc..)

Der Rang internationaler Abkommen:

- Primäres Gemeinschaftsrecht: Primäres Gemeinschaftsrecht nimmt in der EG Rechtsordnung den h ohesten Rang ein. Dazu zählen die Gründungsverträge und die Allgemeinen Rechtsgrundsätze (Gemeinschaftsgrundrechte und Rechtsstaatliche Grundsätze des Verwaltungsverfahrens). V lkerrechtsvertr ge müssen mit dem Primärrecht vereinbar sein.
- V lkerrechtsvertr ge (Verträge mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen) nehmen einen Rang unter dem primärem (z.B. EG Gründungsverträge) und über

dem sekundärem Gemeinschaftsrecht ein. Sie sind ein Bestandteil des Gemeinschaftsrechts.

- In Österreich gilt der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor dem Österreichischen Recht (auch vor Verfassungsrecht). Es ist strittig (nicht geregelt) ob die Grundprinzipien der Verfassung (Verfassungskern) dem Gemeinschaftsrecht vorgehen. Österreich und andere Mitgliedsstaaten bejahen dies.

WTO-Abkommen und österreichisches Recht:

Der österreichische Nationalrat hat das WTO-Abkommen inklusive des GATS - Vertrages genehmigt und dieser ist seit 01.01.1995 in Kraft. Als Bestandteil der EG-Rechtsordnung käme somit dem Abkommen ein Vorrang in der mitgliedstaatlichen/österreichischen Rechtsordnungen zu. Der EuGH sieht dies allerdings nicht so: Nur bei ausreichender inhaltlicher Bestimmtheit sind internationale Abkommen unmittelbar anwendbar. Der EuGH spricht dem GATT/WTO Recht diese inhaltliche Bestimmtheit ab und folgert:

- dass sich einzelne Personen vor dem EuGH nicht auf das GATT Recht berufen können (1972 International Fruit Company).
- dass sich EU Mitgliedstaaten vor dem EuGH nicht auf das GATT Recht berufen können (1994 Deutschland gegen Rat: Bananenfall)
- der EuGH misst Gemeinschaftsrecht nicht am Maßstab von GATT/WTO Recht (1999 Rat gegen Portugal)

Der Gerichtshof weigert sich, Rechtsschutz gegen Rechtsakte der Gemeinschaft zu gewähren` die gegen GATT/WTO Recht verstoßen. Ausnahme: wenn die Gemeinschaft eine bestimmte im Rahmen des GATT/WTO Rechts übernommene Verpflichtung erfüllen wollte oder wenn die Gemeinschaftshandlung ausdrücklich auf spezielle Bestimmungen dieser Abkommen verweist.

Was sagt die Österreichische Verfassung? Kompetenzen des Bundes und der Länder

Der Abschluss von Staatsverträgen ist grundsätzlich eine Angelegenheit des Bundes (Art. 10 Abs. 1 Z 2 B-VG (Bundesverfassungsgesetz). Abschließendes Organ ist der Bundespräsident, er kann jedoch für den Abschluss bestimmter Kategorien von Staatsverträgen, die Bundesregierung oder die zuständigen Bundesminister ermächtigen. Politische Staatsverträge und Staatsverträge, die gesetzesändernden oder gesetzesergänzenden Inhalt haben, dürfen nur mit Genehmigung des Nationalrates beschossen werden (Art. 50 B-VG). Soweit solche Staatsverträge Angelegenheiten regeln, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen, bedürfen sie überdies der Zustimmung des Bundesrats.

Und was sagen die EU-Verträge? EU-Zuständigkeit für die GATS - Verhandlungen vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza

Die Zuständigkeit für den Abschluss des GATS ist zwischen der EG und den Mitgliedsstaaten geteilt. Man spricht von daher von gemischter Kompetenz. Das gesamte Vertragswerk (GATT/WTO) wurde als gemischtes Abkommen sowohl von der EU als auch von den Mitgliedsstaaten unterzeichnet. Nur in Teilbereichen steht der EG eine ausschließliche Kompetenz zum Vertragsabschluss zu. Außerhalb dieses Teilbereiches bedarf es der Unterzeichnung durch EG und Mitgliedsstaaten¹.

- gemischte Kompetenz

Grundlage für diese Kompetenzverteilung bietet das so genannte WTO-Gutachten des EuGH². Da es Unklarheiten im Bereich der Außenwirtschaftskompetenzen der EG gab (und gibt), beantragte die Kommission beim EuGH ein Gutachten zu Fragen der Vertragsschlusskompetenz. Aus diesem Gutachten ergibt sich auch die unterschiedliche Behandlung der einzelnen GATS Modi 1-4, wie weiter unten noch erläutert. Strittigkeiten im Bereich der Kompetenzverteilung ergeben sich auch aus der unterschiedlichen Definition von Dienstleistungen im EU Recht und im WTO Recht.

Der EG Vertrag benennt bisher ausdrücklich nur eine ausschließliche Kompetenz der EG im Bereich der Handelspolitik. Der EUGH stellt nun in seinem Gutachten fest, dass die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen, die keinen Grenzübertritt von Personen erfordert, genügend Ähnlichkeit mit dem Warenverkehr aufweist, um sie der gemeinsamen Handelspolitik zuzuordnen. Daraus ergibt sich nach Art. 133 des EG-Vertrages die ausschließliche Kompetenz der EG (mit qualifizierter Mehrheit).

- Modus 1: ausschließliche Kompetenz der EG mit qualifizierter Mehrheit

Die anderen drei Erbringungsarten (Auslandserbringung, gewerbliche Niederlassung und Niederlassung natürlicher Personen eines Mitglieds der WTO) zählen nicht zur gemeinsamen Handelspolitik. Es besteht eine gemischte Zuständigkeit. Das bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten neben der EG auch als Vertragsparteien auftreten. Das Übereinkommen tritt erst nach Ratifikation durch alle Vertragspartner in Kraft.

- Modus 2 - 4: gemischte Zuständigkeit

In den Mitgliedsstaaten erfolgt die Annahme auf Grundlage der verfassungsrechtlichen Bestimmungen (siehe oben Punkt 2).

¹ vgl. AnwBl 1995, 26; ZER 1995/189; ecolex 1995, 869, JAP 1997/98, 144

² EuGH 15.11.1994, Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267

Die aktuelle Rechtslage in der EU: Brüsseler Kompetenzen in Sachen GATS seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza

Die Regelungen des Art. 133 des EG-Vertrages erstrecken sich nun auch auf Bereiche des Handels mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums.

In der EG zählt die Errichtung von Niederlassungen (Direktinvestitionen), anders als im GATS, nicht zu den Dienstleistungen und damit auch nicht zur gemeinsamen Handelspolitik.

- Modus 3 (Kommerzielle Präsenz) bleibt somit weiterhin in der gemischten Kompetenz der Mitgliedsstaaten.³
- Modus 2 und 4 fallen, mit Ausnahmen, nun in die ausschließliche Kompetenz der EG und werden mit qualifizierter Mehrheit beschlossen.

Nach Artikel 133 (5) EG-Vertrag hat der Rat in diesem Zusammenhang dann einstimmig (und nicht mit qualifizierter Mehrheit) über Aushandlung und Abschluss zu entscheiden, wenn für EG interne Regelungen in diesem Bereich Einstimmigkeit vorgesehen ist oder die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit nach diesem Vertrag noch nicht wahrgenommen hat.

AUSNAHMEN:

Die gemischte Kompetenz bleibt weiterhin in Bereichen bestehen wo die interne Zuständigkeit der Gemeinschaft überschritten würde oder wenn der EG Vertrag solche Harmonisierungen ausschließt. Beispiele für Harmonisierungsverbote gibt es z.B. auf dem Gebiet der allgemeinen und der beruflichen Bildung (Art. 149f EGV), der Kultur (Art. 151 EGV), dem Gesundheitswesen (Art. 152 EGV) und der Sozialpolitik (Art. 137 Abs 1 lit j und k iVm Abs 2 EGV in der Fassung von Nizza).

Laut § 133 Abs 6 2. Untersatz EGV fällt der Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen, Dienstleistungen im Bereich Bildung, Soziales und Gesundheitswesen in die gemischte Zuständigkeit (Beschluss der Gemeinschaft und einvernehmliche Zustimmung der Mitgliedsstaaten).

Wie oben ersichtlich decken sich die Dienstleistungen des Art. 133 Abs 6 2. Untersatz EGV weitgehend mit den Harmonisierungsverboten. Es gibt Interpretationen, die von einer gemischten Kompetenz im Bereich der Dienstleistungen des Art. 133 Abs 6 2. Untersatz nur soweit ausgehen, als keine Harmonisierungskompetenz besteht. Das würde bedeuten, dass die Gemeinschaft in diesen Bereichen auch allein tätig werden kann, wenn keine expliziten Harmonisierungsverbote bestehen. So besteht bereits Sekundärrecht, insbesondere für audiovisuelle Dienstleistungen und für die Sozialpolitik. Auch auf dem Gebiet der Gesundheit

³ Stefan Griller, Waldemar Hummer: Die EU nach Nizza Ergebnisse und Perspektiven, Seite 164-165, Springer Verlag 2002

besteht teilweise eine Harmonisierungskompetenz. Hier bestünde laut dieser Interpretation ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft⁴.

Die Mitgliedsstaaten dürfen bestehende Abkommen beibehalten oder neue schließen, soweit sie nicht gegen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und internationalen Abkommen verstoßen. Das bedeutet einerseits, dass die Mitgliedsstaaten Abkommen schließen können, die im Einklang mit dem WTO-Abkommen stehen. Andererseits bedeutet es aber auch, dass die Mitgliedsstaaten bei Fehlen der erforderlichen Mehrheit im Rat selbst handeln dürfen. Bei Vorliegen der notwendigen Mehrheit zieht die EG die Zuständigkeit an sich (immer mit Ausnahme der Fälle der gemischten Kompetenz).

Wie nimmt Österreich die verbliebene Zuständigkeit wahr?

Bei Aushandlung und Abschluss eines Übereinkommens, das in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten fällt, sowie bei dessen Durchführung sind die Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft zu einer engen Zusammenarbeit verpflichtet. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaft.⁵

Österreich, wie alle anderen EU - Mitglieder, bringt keine nationalen Positionspapiere in die WTO ein (siehe auch Gutachten des EuGH Nr. 1/94). Die von der Europäische Kommission in Genf vorgelegten Gemeinschaftspapiere zu allen Verhandlungsbereichen wurden im Rahmen der Artikel 133 - Ausschüsse in Brüssel erarbeitet. Die politischen Zielvorstellungen der EU - Handelsminister, des Rates für Auswärtige Angelegenheiten sowie der Staats - und Regierungschefs sind in diesem Gemeinschaftspapier entsprechend berücksichtigt. Die Position der Europäischen Gemeinschaft in der WTO wird im Rahmen des EU - Ratsausschusses gemäß Artikel 133 „Dienstleistungen“ abgestimmt (14 - Tagesrhythmus).

Zur Abstimmung der dort von Österreich vertretenen Haltung finden vor den Tagungen in Brüssel regelmäßig interministerielle Besprechungen unter Einbindung aller berührten Ressorts sowie der Interessenvertretungen (Wirtschaftskammer Österreich, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, Bundesarbeitskammer, Vereinigung Österreichischer Industrieller, Österreichischer Gewerkschaftsbund) statt. Die Festlegung dieser Position obliegt primär der Bundesregierung.

Dem österreichischen Parlament werden die Ergebnisse der Beratungen im Rahmen der Art. 133 - Ausschüsse gemäß Artikel 23e B-VG lediglich zur Kenntnis gebracht. Überdies sind

⁴ Stefan Griller, Waldemar Hummer: Die EU nach Nizza Ergebnisse und Perspektiven, Seite 172-175, Springer Verlag 2002

⁵ Anfragebeantwortung (6354/AB) durch den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten Dr. Hannes Farnleitner zu der schriftlichen Anfrage (6720/J) der Abgeordneten MMag. Dr. Madeleine Petrovic und Genossen an den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten betreffend die bevorstehende "WTO-Millenniumsrunde", http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XX/AB/his/063/AB06354_.html

Verhandlungsergebnisse, die auch die Kompetenz der EU - Mitgliedstaaten berühren (gemischte Kompetenz), vom österreichischen Parlament gem. Art. 50 B-VG zu genehmigen.

Die Zivilgesellschaft (NGOs und Bürgergruppen) sind in diesen Prozess nicht eingebunden und haben Schwierigkeiten, an Informationen heranzukommen. Die von der Bundesregierung organisierten Veranstaltungen für NGOs können das Informationsdefizit nur unzureichend auffangen. Außerdem werden sie regelmäßig von der Grundsatzdiskussion „Bringen weitere Liberalisierungsrunden Wohlfahrtsgewinne oder nicht, und wenn ja für wen?“ überschattet. In der Tat handelt es sich dabei um eine zentrale Frage in der gesamten GATS - Diskussion.

3. GATS und Umwelt

Heinz Högelsberger, GLOBAL 2000

Oberflächlich betrachtet könnte der Eindruck entstehen, dass Dienstleistungen „sauber“ und ohne Umweltbelastungen abgewickelt werden. Dementsprechend schwach ist Umweltschutz im WTO-Dienstleistungsabkommen GATS verankert. Das World Resources Institute (WRI) hat aber nachgewiesen, dass in fünf untersuchten Ländern (Österreich, Deutschland, Japan, Niederlande, USA) im Zeitraum 1975 bis 1996 der Dienstleistungssektor massiv zunahm, trotzdem aber die Gesamtmenge der Abfälle und Abgase zwischen 16 und 29 % zunahm. Hinzu kommt, dass bei GATS der Begriff Dienstleistungen extrem weit gespannt wird. Die Umwelt kann bei GATS aus mehreren Gründen auf der Strecke bleiben:

- Im Rahmen des GATS kann staatliche Regulierung einem „Necessity-Test“ unterzogen werden. Damit verlieren die Staaten und ihre gewählten Parlamente die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, welches Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit sie festschreiben wollen. Dieses Recht geht an ein Schiedsgericht, welches entscheidet, ob eine Umweltschutzmaßnahme nicht zu einem unnötig großen Handelshemmnis wird.
- Ein weiteres Problem von GATS ist die Irreversibilität: wie auf einer schiefen Ebene läuft der Trend zu immer mehr Liberalisierungsschritten, eine Rücknahme schon gegebener Verpflichtungen ist nur unter erschwerten Bedingungen möglich.
- Während in der EU Liberalisierungsschritte als Richtlinien (also Gesetze) erlassen werden und damit auch geändert werden können, falls sich zu viele negative Aspekte einstellen, handelt es sich bei GATS um Verträge, die neu verhandelt werden müssten.
- Der so genannte Chill-Effekt (Abkühlungs- oder besser gesagt: Entmutigungseffekt) führt zu Verwässerung, Verzögerung oder gar Aufgabe von (geplanten) Umweltschutzvorschriften.

Verschlechterungen von GATT zu GATS

Im GATS werden nur in Artikel XIV (b) Umweltbedenken berücksichtigt, wo WTO-Mitgliedern erlaubt ist, Maßnahmen zu treffen die *„notwendig sind, um Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ausnahmen“* (ähnlich wie GATT Artikel XX(b)). Im Gegensatz zum GATT gibt es keine Vorkehrungen *„relating to the conservation of exhaustible natural resources“* [GATT Artikel XX(g)]. Auch kommt die Umwelt im GATS nicht als legitimes schützenswerte Ziel vor.

Erfahrungen mit GATT habe gezeigt, dass bei Streitschlichtungsverfahren über Umweltvorschriften Artikel XX(g) wirkungsvoller als XX(b) ist, will man Umweltanliegen zum Durchbruch verhelfen. Weiters ist das Fehlen vom Schutz nicht-erneuerbarer Ressourcen im GATS auch deshalb problematisch, da im GATS Dienstleistungen sehr weit ausgelegt werden und auch Bergbau, Öl- und Gasbohrungen, Fischerei und Forstwirtschaft dazugehören.

GATS beinhaltet alle Maßnahmen, die den Handel mit Dienstleistungen beeinflussen („affected“). Damit sind auch (Umwelt)-Maßnahmen gemeint, die eigentlich nicht zur Regulierung dieses Handels ergriffen wurden und als neutral gegenüber allen Anbieter angesehen wurden, sich aber nachträglich als *de facto* Diskriminierung herausstellen (Beispiel: Gasbetriebene Busse in Wien)

Da laut Standpunkt des WTO-Sekretariat die Bestimmungen von Artikel XIV vorrangig gegenüber alle anderen Möglichkeiten der Regierungen zur Regulierung sind, ist es extrem wichtig, dass in diesem Artikel Ausnahmeregeln zum Schutz oder der Verbesserung der Umwelt enthalten sind. Dies muss auch für Maßnahmen gelten, die zur Umsetzung multilateraler Umweltabkommen getroffen werden (z.B. Kyoto-Protokoll)

Ein weiteres Problem von GATS ist die Irreversibilität: Eine Rücknahme schon gegebener Verpflichtungen ist nur unter folgenden Bedingungen möglich:

1. Rücknahme kann frühesten drei Jahre nach der Verpflichtung geschehen
2. Allerdings besteht dann das Recht auf Kompensation
3. Es darf das generelle Niveau der Liberalisierung nicht reduziert werden – es muss also ein anderer Sektor im Gegenzug liberalisiert werden.

Während in der EU Liberalisierungsschritte als Richtlinien (also Gesetze) erlassen werden und damit auch geändert werden können (falls sich zu viele negative Aspekte einstellen), handelt es sich also bei GATS um Verträge, die neu verhandelt werden müssen!

Welche Bereiche der Umweltgesetzgebung sind aufgrund des GATS gefährdet bzw. werden in Zukunft nicht mehr möglich sein

Im Rahmen des GATS kann staatliche Regulierung einem „Necessity-Test“ unterzogen werden. Damit verlieren die Staaten und ihre gewählten Parlamente die Möglichkeit, selbst zu entscheiden, welches Schutzniveau für Umwelt und Gesundheit sie festschreiben wollen.

Die politische Brisanz bei den GATS - Verhandlungen liegt darin, dass die abzubauenen „Handelshemmnisse“ für den Dienstleistungshandel nicht in Zollschränken, sondern in innerstaatlichen Regelungen über technische Normen und berufsrechtliche Zulassungserfordernissen bestehen.

Demgemäß enthält das GATS einen Artikel VI mit dem Titel „innerstaatliche Regulierung“. Dieser beauftragt den von der WTO eingerichteten „Rat für den Dienstleistungshandel“, sog. „Disziplinen“ zu entwickeln, die u. a. sicherstellen sollen, dass staatliche Regulierungen „nicht belastender als nötig sind, um die Qualität der Dienstleistung zu gewährleisten“

Dieses System läuft auf eine Harmonisierung der technischen Normen und berufsrechtlichen Zulassungserfordernisse hinaus, und zwar höchst wahrscheinlich auf dem geringsten noch tragbaren Niveau, da hohe Qualitätsstandards in internationalen Gremien i. d. R. nicht durchsetzbar sind. Dies deshalb, weil es für ein Land mit niedrigen Standards mehr Schwierigkeiten bedeutet, innerstaatlich höhere Standards durchzusetzen, als für ein Land mit hohen Standards, es in Zukunft „etwas billiger zu geben“.

Die in Genf eingerichtete Arbeitsgruppe zur innerstaatlichen Regulierung verhandelt derzeit schon „Kriterien zur Bestimmung der Notwendigkeit einer staatlichen Maßnahme zur Erreichung ihres Zieles“, welche die Grundlage für den sog. Necessity-Test bilden werden.

Die daraus resultierenden Konsequenzen für den Umwelt- und Verbraucherschutz in Ländern mit hohen Standards, wie Österreich, sind schwer abschätzbar. Dennoch ein Beispiel: Im Rahmen des sog. „Modus 4“ werden Dienstleistungen im Ausland vor Ort erbracht, wozu auch die Anwesenheit des Personals des Leistungserbringers notwendig ist. So kann etwa eine Baufirma eine technische Anlage gestützt auf GATS im Ausland errichten. Die bei der Errichtung einzuhaltenden Umweltstandards könnten schon bald dem GATS zum Opfer fallen, wenn die GATS Gremien im Rahmen des Necessity Tests zur Auffassung gelangen, dass die betreffenden Umweltnormen die Tätigkeit ausländischer Baufirmen „unnötig“ erschweren.

Necessity Tests gibt es auch im GATT, in dem seit 1947 existierenden Warenhandelsabkommen. Nach dessen Vorbild wurde der Necessity Test – in jeweils leicht abgewandelter Form - auch in die übrigen WTO-Abkommen übernommen. Bisher gab es 11 Streitfälle zu diesem Thema. In 10 Fällen kam das WTO Panel zu der Auffassung, dass der Freihandel durch die gesetzliche Vorschrift über Gebühr beeinträchtigt wurde und die Bestimmungen mussten zurückgenommen werden. Nicht nur Umweltvorschriften, auch Steuergesetze und Sozialversicherungsbestimmungen waren bereits im Visier der „Beseitiger von Handelshemmnissen“. So gut wie kein nationales Gesetz ist vor dem GATS sicher.

Fallbeispiel 1: Saubere Luft

Der „Clean Air Act“ der USA aus dem Jahr 1994 schreibt Emissionsgrenzwerte für Kraftstoffe vor. Übergangsregelungen waren vorgesehen, um der Ölindustrie die Umstellung zu erleichtern. Venezuela und Brasilien klagten: Luft sei keine natürliche erschöpfbare Ressource und der Clean Air Act sei ein unzulässiges Handelshemmnis.

Panel und Berufungsinstanz urteilten, dass Luft zwar eine erschöpfliche natürliche Ressource sei. Allerdings würden ausländische Erzeuger von den (Durchführungs-) Bestimmungen dennoch benachteiligt werden: Die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten sei keine

„notwendige Maßnahme“, um zu sauberer Luft zu gelangen bzw. sei sie nicht die „am wenigsten handelshemmende“ Maßnahme.

Fallbeispiel 2: Comeback von Asbest?

Das 1996 von Frankreich erlassene Importverbot für Asbest und asbesthaltige Produkte war Kanada ein Dorn im Auge. Das Verbot sei nicht mit dem Schutz der Gesundheit zu rechtfertigen. Kanada klagte mit Unterstützung von Kolumbien, Mexiko und Südafrika. Die Überraschung: Das Panel erklärte das französische Verbot im September 2000 für rechtens und entschied damit erstmals zugunsten des Umwelt- und Gesundheitsschutzes - allerdings mit einer unbefriedigenden Begründung. Kanada ging in Berufung und erst das Berufungsgericht der WTO (Appellate Body) formulierte im Sinne der Umwelt: Krebs erregende Asbestprodukte dürfen anders behandelt werden, als unbedenkliche Ersatzprodukte.

Der so genannte Notwendigkeitstest stellt eine klare Bevorzugung von Freihandel gegenüber Umweltschutz dar (siehe Endnote 4/1) und führt zu einer bizarren Beweislast- und Werteumkehr (siehe Endnote 4/2): Nicht Ökodumping wird als wettbewerbsverzerrend dargestellt, sondern dessen Verhinderung! Eine Umweltschutzmaßnahme muss gerechtfertigt werden und kann verboten werden, während umweltzerstörenderes Wirtschaften zu Wettbewerbsvorteilen führt.

Neben den entschiedenen Fällen gibt es zahlreiche angedrohte Fälle – etwa die Drohung der USA gegen die Elektroschrott-Verordnung der EU vorzugehen. Und gerade darin liegt die besondere Problematik: Die Stagnation der nationalen Gesetzgebung durch angedrohte Klagen ist vielleicht noch gravierender, als die wenigen Fälle, wo es Urteile der WTO-Instanzen gibt. Dieser so genannte Chill-Effekt (Abkühlungs- oder besser gesagt: Entmutigungseffekt) führt zu Verwässerung, Verzögerung oder gar Aufgabe von (geplanten) Umweltschutzvorschriften.

Die Lösung kann nur darin bestehen, die Dominanz der WTO, die – anders als die meisten Umweltabkommen – über einen Rechtsdurchsetzungsmechanismus verfügt, abzuschaffen. Eine Reform des Streitbeilegungsmechanismus der WTO allein kann da nicht helfen. Eine Möglichkeit wäre, es unabhängige Organisation, die über WTO, Umweltabkommen und sonstigen (z.B. arbeitsrechtlichen) internationalen Abkommen steht, zur Beilegung von Handelsstreitigkeiten zu schaffen.

Denkbare Einschränkungen

Die im GATS vorgesehenen Diskriminierungsverbote können zu weitreichenden Einschränkungen von zukünftigen umweltrelevanten Maßnahmen, Vorschriften und Gesetzen führen. Probleme sind absehbar z.B. bei:

- Kennzeichnung von Produkten/Dienstleistungen (z.B. Stromkennzeichnung)
- Quersubventionen (z.B. Verwendung von Road pricing für Eisenbahnbau)
- Restaatlichung von zu sanierenden privaten Infrastrukturunternehmen (z.B. Railtrack in Großbritannien⁶)
- Subventionierung bzw. Steuervorteile für umweltfreundliche Dienstleistungen⁷ (Ökostrom, Steuerbefreiung und Einspeisetarife für Ökostrom)
- Internalisierung externer Kosten⁸ (Verursacher zahlen für die von ihnen angerichteten und bisher von der Allgemeinheit oder zukünftigen Generationen getragenen Schäden; z.B. Straßenverkehr, Atomkraft)
- Prinzipielles Verbot gewisser Dienstleistungen (z.B. ist die Erzeugung von Atomstrom in Österreich per Verfassungsgesetz verboten)
- Öffentliche Ausschreibungen, die Umweltaspekte berücksichtigen (z.B. gasbetriebene Linienbusse⁹).

⁶ „So wäre die kürzlich erfolgte Re-Verstaatlichung der britischen Schienen- Infrastruktur-Gesellschaft Railtrack (jetzt: Network Rail) in der WTO nur sehr schwer durchzuführen gewesen – hätte sie doch mit allen 144 WTO-Mitgliedern verhandelt werden müssen“ [VCÖ (2003) – Globalisierung und Verkehr].

⁷ Es besteht die Gefahr, dass „umweltfreundliche“ Subventionen unter dem GATS-Regime nicht mehr möglich sind; z.B. Förderung von Ökostrom oder Besteuerung von Atomstrom, wenn sich dadurch ausländischen Anbieter ungerecht behandelt fühlen (weil sie keine Öko- bzw. viel Atomstrom anbieten).

⁸ Beispiel Externe Kosten des Güterverkehrs: Nach Angaben des BM für Verkehr, Innovation und Technologie wird der Transport jeder Tonne per LKW pro 1000 Kilometer mit 112,9 Euro „subventioniert“ wird während die Tonne auf der Schiene transportiert „nur“ externe Kosten von 8,4 Euro pro 1000 Kilometer verursacht. Der Straßengüterverkehr wird durch die Tatsache, dass er für die von ihm verursachten externen Kosten nicht aufkommen muss, massivst bevorzugt.

⁹ Derzeit werden die Busse der Wiener Linien mit Flüssiggas betrieben. Im Falle einer Ausschreibung von Buslinien in Wien, könnte die Bedingung „gasbetrieben“ zweierlei Schwierigkeiten machen: (1) Ein Notwendigkeitsstest könnte hinterfragen, ob gerade diese Bedingung notwendig ist (2) Jeder andere potentielle Betreiber – der über keine gasbetriebenen Busse verfügt - könnte sich gegenüber den Wiener Linien diskriminiert vorkommen.

4. Das Verhältnis von internationalem Handelsrecht versus internationalem Umweltrecht

Fritz Kroiss, ÖKOBÜRO

Einleitung

In den letzten Jahren haben sich internationale Handelsregeln und Umweltabkommen auf getrennten Bahnen, mit minimaler Synergie und oft in Konflikt zueinander entwickelt. Die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Zuständigen für Handel und jenen für Umwelt hat verhindert, dass notwendige Verbindungen zwischen Umweltabkommen und Handelsprozessen geschaffen wurden. Die derzeitige Unsicherheit behindert den Abschluss neuer Umweltabkommen. Die ungeklärte Frage der WTO-Kompatibilität ist somit ein Hemmnis für Fortschritte in der globalen Umweltpolitik.

Derzeit existieren ca. 200 multilaterale Umweltabkommen zur Lösung grenzüberschreitender und globaler Umweltprobleme. Über 20 davon, darunter einige der wichtigsten – enthalten Handelsmaßnahmen. Sie regulieren z.B. den Handel mit umweltschädlichen Gütern oder beschränken den Handel mit geschützten Arten. Ohne Handelsmaßnahmen würde die Effizienz vieler Umweltabkommen unterminiert werden – mit ernststen Folgen für Umwelt und Gesundheit. Umweltabkommen dürfen daher Handelsfragen nicht den WTO-Gremien überlassen.

Gerade die wichtigsten Umweltabkommen, die eben auch Handelsmaßnahmen enthalten, werden immer häufiger von mächtigen Industriestaaten nicht ratifiziert. So wurden Schlüsselverträge, wie das Kioto-Protokoll, die Biodiversitätskonvention oder das Biosafety-Protokoll gerade von einigen der größten Industrienationen nicht umgesetzt. Diese „pick and choose“ - Mentalität ist eines der Schlüsselprobleme, das angegangen werden muss, wenn das Verhältnis zwischen Handels- und Umweltabkommen geklärt werden soll. Es sollte für die WTO-Länder eine Verpflichtung geben, auch die zentralen Umweltabkommen zu ratifizieren und einzuhalten.

Wie agiert der Streitbeilegungsmechanismus der WTO?

Schon vor Gründung der WTO im Jahr 1994 gab es einen Streitbeilegungsmechanismus im Rahmen des GATT, des „General Agreement on Tariffs and Trade“.

In einem Fall hat das „GATT - Panel“ Regelungen über den Schutz von Fischbeständen aus der Seerechtskonvention zur Interpretation von GATT – Regelungen herangezogen. In allen übrigen Entscheidungen wurde eine „neutrale“ Position bezogen und Umweltabkommen nicht berücksichtigt.

In der Zeit nach 1994 war der Hormon-Rindfleisch-Streit zwischen der EG und den USA ein wichtiger Meilenstein. Die EG hat in diesem Streit den Standpunkt bezogen, dass das Vorsorgeprinzip (precautionary principle) Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts sei and daher bei der Auslegung des WTO – Abkommens berücksichtigt werden müsse. Diese Ansicht wurde vom WTO – „Appellate Body“ (Berufungssenat, in der Folge AB) nicht geteilt. Seiner Ansicht nach ist der Status des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht „unklar“.

Es gab jedoch auch positive Ansätze: In der „Ersten Shrimp-Turtle-Entscheidung“ hat der AB den Begriff „natural resources“ nicht statisch, sondern dynamisch unter Heranziehung der Seerechtskonvention, der Biodiversitätskonvention, der Agenda 21 und anderer multilateraler Umweltübereinkommen interpretiert. Der AB ist bislang jedoch nicht über die Heranziehung von internationalen Verträgen zum Schutz der Umwelt bei der Interpretation von WTO-Regelungen hinausgegangen.

Der Auftrag von Doha

Das Mandat der Ministerdeklaration von Doha umfasst auch einen Auftrag, das Verhältnis zwischen Handels- und Umweltabkommen zu klären.

Die EU-Kommission hat bereits im Vorfeld von Doha folgende Position vertreten:

WTO and Multilateral Environment Agreements (MEAs)¹⁰

Governments have spent years arguing about the relationship between WTO trade rules and trade measures in environmental agreements such as the Biosafety Protocol. We need to clear up the rules once and for all.

- 1. We do not want to subordinate WTO to MEAs or vice versa.*
- 2. We want to give recognition to trade-related environment measures agreed by all. Multilateral measures should get a green light.*
- 3. MEAs need careful definition. MEAs with very specific trade provisions applied to a circumscribed list of products are more manageable than MEAs, which leave significant discretion to national authorities. It may therefore only be possible to apply a less stringent test to certain MEAs.*
- 4. We also want to work for closer and more systematic interaction between MEAs and WTO processes through information flows, capacity-building, etc.*

¹⁰ Trade and Environment: „What Europe really wants and why“, Memorandum, Doha, 11 November 2001

In einem Arbeitspapier von IISD und CIEL¹¹ wurde kritisiert, dass der begrenzte Auftrag von Doha auch negative Auswirkungen haben könnte. Während derzeit der Appellate Body weitgehende Freiheit habe, im Einzelfall auch Umweltaspekte hoch zu bewerten, könnte eine zu enge Festlegung langfristig die volle Integration von Handels- und Umweltabkommen behindern.

Während das Vorsorgeprinzip im Auftrag nicht ausdrücklich erwähnt wird, ist der Bereich „Schutz des geistigen Eigentums“ im Doha – Auftrag ausdrücklich angeführt. Die Bandbreite der Auffassungen über das Verhältnis der Biodiversitätskonvention zum TRIPS – Abkommen dürfte besonders groß sein. Es ist daher völlig offen, zu welchen Schlussfolgerungen das Komitee gelangen wird. Es bleibt abzuwarten, welche Vorschläge das Komitee für Handel und Umwelt - dem Auftrag von Doha entsprechend – in Cancún vorlegen wird.

Was die Verhandlungen über das Verhältnis zwischen MEA und den WTO-Regeln nicht bewirken sollen

Klar ist jedenfalls, dass es nicht der WTO überlassen werden darf, zu definieren, was ein Umweltabkommen ist oder welche Handelsmaßnahmen in oder auf Grund von Umweltabkommen legitim sind. Es muss in der Kompetenz der Umweltabkommen liegen, die Art und Verbindlichkeit von Umweltschutzmaßnahmen festzulegen. Der Vorschlag einiger Länder, „Prinzipien und Kriterien“ aufzustellen, an die sich die Umweltabkommen dann halten müssen, könnte massive Einschränkungen und Rückschritte bedeuten. Die WTO kann sinnvollerweise bei der Entwicklung von Handelsmaßnahmen in Umweltabkommen konsultiert werden. Es darf ihr aber nicht das Recht eingeräumt werden, über die Kompatibilität von Handels- und Umweltabkommen an Hand ihrer eigenen Kriterien zu entscheiden, da dies eine Unterordnung multilateraler Umweltabkommen unter die WTO bedeuten würde.

Schlussfolgerungen

Wenn ein Bedürfnis besteht, Art und Umfang handelsbezogener Maßnahmen in Umweltabkommen näher zu definieren, sollte das im Rahmen übergeordneter Institutionen der UNO erfolgen, die unter der Verpflichtung stehen müssen, soziale, umweltbezogene und wirtschaftliche Ziele gleichermaßen zu verfolgen und wechselseitig zu berücksichtigen. Mehr als 10 Jahre nach dem Gipfel von Rio, der den Begriff der Nachhaltigkeit genau in diesem integrativen Sinn definiert hat, muss diese Forderung eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein.

Notwendig sind zusammengefasst:

- Klärung der Rolle zwischen Umwelt und Handelsabkommen in Verbindung mit einer

¹¹ „The State of Trade Law and the Environment“, International Institute for Sustainable Development and Centre for International Environmental Law, Working Paper, Februar 2003

- Stärkung der Rolle der Umweltabkommen einschließlich Durchsetzungsmechanismen (compliance mechanism)
- Stärkung der Rolle der UNO-Institutionen, die eine glaubwürdige Rolle als übergeordnete Instanz bei Konfliktfällen zwischen Umwelt- und Handelsabkommen und -interessen spielen müssen.

Nur so können sich Handels- und Umweltregeln gegenseitig unterstützen und beide zum übergeordneten Ziel einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Die Rolle der EU in diesem Prozess ist eine sehr gewichtige. Die EU muss sich weiterhin massiv dafür einsetzen, dass das internationale Umweltrecht genauso ernst genommen wird, wie das WTO-Recht und es zu keiner Vorrangstellung „Handelsrechts vor Umweltrecht“ kommt.

5. Investitionen für eine nachhaltige Entwicklung: Kein Investitionsabkommen in der WTO

Herbert Schaupp, WWF Österreich

Zusammenfassung

Ein Investitionsabkommen in der WTO bedeutet einen Stopp und Rückschritt der Umweltgesetzgebung - vor allem in den Entwicklungsländern, deren Umweltgesetze noch nicht ausgereift sind. Auf dem Spiel stehen die letzten Naturreichtümer der Erde.

Daher verfolgen viele Nicht-Regierungsorganisationen mit großer Besorgnis die Bestrebungen innerhalb der Welthandelsorganisation WTO, ein Investitionsabkommen zu verhandeln. Viele davon treten für eine Regelung internationaler Investitionsflüsse ein, damit diese dem Ziel der internationalen nachhaltigen Entwicklung dienen. Sie sind allerdings überzeugt davon, dass die WTO das falsche Forum für ein Investitionsabkommen ist:

- Die WTO stellt Handelsliberalisierung über andere Politikziele wie Nachhaltige Entwicklung oder Armutsbekämpfung
- Die Instrumente der WTO zur Regelung des Handels mit Gütern sind für die Regelung von Investitionsströmen ungeeignet
- Die mangelnde Transparenz der WTO-Kultur und –Verhandlungen führt dazu, dass ihre Regeln in einer Weise entwickelt, angewandt und interpretiert werden, die jene Länder ausschließt, die eine angemessene Sozial- und Umweltpolitik entwickeln wollen

Daher wird die Aufnahme von Verhandlungen über Investitionen in der WTO von vielen entschieden abgelehnt: Das richtige Forum für Entscheidungen über Investitionen ist die UNO.

1. Das geplante Investitionsabkommen innerhalb der WTO

Auf Druck der EU und anderer Industrieländer wurde in Doha beschlossen, dass - expliziten Konsens unter allen Mitgliedstaaten vorausgesetzt- ab 2003 Verhandlungen über ein Investitionsabkommen gestartet werden sollen. Dieser Passus wurde gegen den Willen der Entwicklungsländer unter massivem Druck durchgesetzt und war bis zuletzt stark umstritten. Seither versuchen einige Industrieländer wiederholt, aus diesem Artikel einen Verhandlungsauftrag abzuleiten.

Die EU schlägt einen bottom-up-Ansatz vor, bei dem - ähnlich wie im Dienstleistungsabkommen GATS - jeder Staat entscheidet, welche Sektoren für ausländische Investitionen geöffnet werden sollen. Dies ist ein Fortschritt gegenüber dem 1998 gescheiterten Multilateralen Investitionsabkommen (MAI) der OECD, das offenen Zugang als Regel etablieren wollte und den Staaten die Möglichkeit von Ausnahmen einräumte. Trotzdem ist es wahrscheinlich, dass Staaten unter großen ökonomischen Druck geraten, Schlüsselsektoren für die Öffnung zu nennen. Ist dies einmal geschehen, wird der Status Quo an Regulierung eingefroren, jegliche weitere Einschränkung von Investorenrechten ist verboten („stand-still“). Weiters wird eine zukünftige weitere Liberalisierung vorgeschrieben („roll-back“).

Dies bedeutet mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Stillstand und Rückschritt der nationalen Umweltgesetzgebungen, die - das zeigen Erfahrungen mit Investitionsregelungen etwa innerhalb des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA - als Einschränkung von Investorenrechten, Diskriminierung und Enteignung gedeutet werden können.

Besonders gravierend ist dies im Fall von Entwicklungsländern:

1. Sie sind hohem ökonomischem Druck ausgesetzt, sich für ausländische Investitionen zu öffnen,
2. die Umweltgesetzgebung ist bei weitem nicht der Entwicklung durch zukünftige Investitionen gewachsen, würde aber auf diesem rudimentären Niveau eingefroren und
3. die größten unberührten Naturgebiete mit der höchsten Artenvielfalt der Erde, die besonderen Schutz benötigen, liegen in Entwicklungsländern (z.B. Tropenwälder).

Die WTO hat schon bisher bewiesen, dass sie das Ziel der Handelsliberalisierung weit über nachhaltige Entwicklung und öffentliche Interessen wie Umweltschutz und Armutsbekämpfung stellt. Obwohl das WTO-Sekretariat versichert, dass ein Investitionsabkommen den Staaten Raum für nachhaltige Entwicklung einräumen soll, ist unklar, wie das geschehen soll. Die WTO hat bisher nicht einmal geltendes internationales Umweltrecht (Multilaterale Umweltabkommen) anerkannt - auf der Ministerkonferenz in Doha wurde lediglich vereinbart, über die Klärung dieses Verhältnisses zu verhandeln. Umso weniger verankert sind Bereiche, die noch nicht in internationalen Abkommen festgeschrieben sind.

Die EU und ihre Verbündeten in der WTO scheinen nur die Frage zu stellen: „Welche multilateralen Regeln sind nötig, um international Investitionen sicherer zu machen?“. Die Frage müsste jedoch lauten: „Wie können internationale Investitionen so geregelt werden, dass sie nachhaltige Entwicklung fördern?“.

Die WTO ist definitiv nicht das richtige Forum, um die Antwort auf diese Frage zu entwickeln. Der Widerstand der Entwicklungsländer macht das Zustandekommen von Verhandlungen ab 2003 auch sehr unwahrscheinlich.

Aus all diesen Gründen werden folgende Forderungen erhoben:

- 1. Ernsthafte Untersuchung der Auswirkungen von Investitionen auf die Nachhaltigkeit,**
- 2. Evaluierung bisheriger Erfahrungen mit Investitions-Liberalisierungen und**
- 3. Verlegung der Debatte auf UNO-Ebene.**

2. Ausländische Investitionen und Nachhaltige Entwicklung

Es scheint derzeit Konsens darüber zu herrschen, dass internationale Investitionen durchwegs positiv zu bewerten sind - insbesondere als Jobmotoren, für den Technologietransfer und als Anreiz für Effizienzsteigerung.

Obwohl dies für manche Investitionen zutreffen mag, werden dabei die Vor- und Nachteile für die Empfängerländer sowie die sozialen, wirtschaftlichen und Umweltkosten zu wenig berücksichtigt. Einige Faktoren können dazu führen, dass ausländische Direktinvestitionen negative Folgen für das Gast- oder Empfängerland haben:

Investitionen in den Rohstoffsektor: Umweltzerstörerisch und fruchtlos für das Gastland

In Entwicklungsländern fließt noch immer ein überproportionaler Teil der ausländischen Direktinvestitionen in den Rohstoffsektor (1997: 97 %).¹² Der Wissens- und Technologietransfer ist dabei marginal, die Gewinne werden meist direkt in das Ausland verfrachtet, sogar die Steuerzahlungen sind oft erschreckend gering: In einer UNCTAD-Studie vermuten 84 % der Entwicklungsländer, dass multinationale Unternehmen über Transfer Pricing¹³ und andere Mechanismen Steuern umgehen. Ähnliche Probleme entstehen beispielsweise bei Investitionen multinationaler Unternehmen in Tourismusressorts.

Nationale Industrieentwicklung wird gehemmt

Die Entwicklung nationaler und regionaler Industrien wird durch die Investitionen von Multinationalen Unternehmen erschwert: Langzeitstudien zeigen, dass 25 % der Investitionen den Empfängerländern durch wettbewerbsfeindliche Praktiken geschadet haben.¹⁴

¹² Rede von Joe Stiglitz: Foreign Investment in Transition, ABCDE Conf., Valdivia, 24.6.1999

¹³ Methode multinationaler Unternehmen zur Verfälschung der Gewinne und Umgehung der Steuer.

¹⁴ Moran (1998), Foreign Direct Investment and Development. Institute for International Economics, Washington DC

Nationale Gesetzgebung oft überfordert

Die Auswirkungen ausländischer Direktinvestitionen hängen auch von einer Reihe von Faktoren in den Empfängerländern ab, insbesondere von der dortigen Gesetzeslage. In einer Reihe von Fällen haben Investitionen in einer Geschwindigkeit und einem Ausmaß stattgefunden, die die Kapazität der Gesetzgebung und -entwicklung in den Empfängerländern überforderte und so zu großen irreversiblen Umweltschäden führte - so etwa im Bergbau-sektor in Südostasien.¹⁵

„Verschmutzungs-oasen“

Unternehmen bestimmter Sektoren zeigen die Tendenz, ihre Produktion in Entwicklungsländer zu verlegen, die noch über keine angemessene Umweltgesetzgebung verfügen („Verschmutzungs-Oasen“ oder „Pollution havens“). Beispiele dafür sind die Färbere-Industrie in Brasilien, die Phosphat-Industrie in Nordafrika oder die Holzgewinnung in Zentralafrika. Investoren benützen ihr Gewicht und ihren Einfluss immer wieder dazu, mit massivem Druck Empfänger- oder Gastländer zur Rücknahme von Umweltgesetzen zu bewegen.

„Chilling-Faktor“ der Standortsicherung gegen Umweltgesetzgebung

Der wichtigste Effekt des Wettbewerbs um umweltgerechte Investitionsströme ist der „Chilling-Faktor“ auf Umweltgesetze: Staaten befürchten, dass sie durch die unilaterale Einführung von legitimen und notwendigen Umweltgesetzen in einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen, weniger umweltregulierten Staaten geraten. Notwendige Umweltgesetze können so im Ansatz stecken bleiben, weil Investitionen selbst keinerlei Auflagen für nachhaltige Entwicklung unterliegen. Die Folge ist gerade in Entwicklungsländern, in denen die Umweltgesetzgebung noch nicht ausgereift oder kaum vorhanden ist, die Preisgabe der letzten natürlichen Reichtümer der Erde.

¹⁵ MPI – Mining Policy Institute (1998): Trade Liberalisation, Mining Investment and the Impacts on the Environment and Related Social Issues, Sydney, MPI

3. Internationale Investitionsabkommen und Umwelt: Bisherige Erfahrungen und Herausforderungen

3.1 Bestehende Investitionsabkommen

Das schnelle Wachstum der internationalen Kapitalflüsse hat zu einem dichten Netz an internationalen Regelungen über Investitionen geführt. Zusätzlich zu den 1.856 bilateralen Investitionsabkommen enthalten die meisten regionalen Wirtschaftsabkommen wie NAFTA, EU und MERCOSUR Investitionsregeln.

MAI:

Das umfassendste Set von internationalen Investitionsregeln wurde unter dem Namen Multilaterales Investitionsabkommen (MAI) innerhalb der OECD entwickelt, die Verhandlungen darüber scheiterten jedoch 1998. Das MAI war ein Versuch, Liberalisierungsprinzipien auf den Investitionsbereich auszudehnen, ohne nicht-kommerziellen Interessen ausreichenden Schutz zu gewährleisten. Es folgte einem Top-down-Ansatz, nach dem der offene Zugang für Investoren zur Regel erhoben wurde, einzelne Länder aber für einzelne Sektoren Ausnahmeregelungen treffen konnten. Es hätte auch ein Streitbeilegungsverfahren für Probleme zwischen Staaten und Investoren gegeben.

Neben den konzeptuellen Fehlern war der Verhandlungsprozess des MAI von vornherein zum Scheitern verurteilt durch den gewählten Ansatz (Entwicklung eines Abkommens innerhalb der OECD, das dann der Welt präsentiert wird) und die Vorgangsweise (nicht-transparente Verhandlungen, die vom OECD-Sekretariat gesteuert wurden).

Nach einer konzertierten Kampagne von Umwelt- und Entwicklungs-NGOs wurden die Verhandlungen verlangsamt und einige Staaten begannen, die Auswirkungen näher zu untersuchen. 1998 wurde der Versuch aufgegeben, nachdem Frankreich festgestellt hatte, dass die eigene Kulturindustrie auf dem Spiel stand, und Deutschland entschied, Sozial- und Umweltgarantien einzuziehen.

Derzeitige WTO-Regeln:

Die derzeitigen WTO-Regeln enthalten ebenfalls Regelungen für Investitionen. Wenn es auch kein umfassendes Investitionsabkommen darstellt, versucht das TRIMs-Abkommen (Trade Related Investment Measures) einige Barrieren für Investitionen zu beseitigen. Potentiell bedeutender ist das GATS-Abkommen (General Agreement on Trade in Services), das einen globalen Markt für Dienstleistungen öffnen wird. Auf der Ministerkonferenz in Doha 2001 wurde schließlich beschlossen, Gespräche über ein umfassendes Investitionsabkom-

men zu starten. Die Verhandlungen sollen - so Konsens unter den Mitgliedsstaaten herrscht - 2003 starten.

Weitere internationale Regeln:

Während über 90 % der unilateralen Gesetzesänderungen über Investitionen in Richtung Liberalisierung gingen, wurden nur rudimentäre Versuche unternommen, internationale Schranken für Investitionen zu entwickeln. Das bestentwickelte Verträge-System dazu beschäftigt sich mit „transfer-pricing“ und Steuerregelungen („double taxation“). Davon abgesehen ist das einzige bindende internationale Instrument das OECD-Abkommen zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung, das im Februar 1999 in Kraft trat. Alle anderen Prozesse zu Umwelt- und Sozialverantwortung der Unternehmen werden auf freiwilliger Basis und ohne Umsetzungsmechanismen geführt.

Nur sehr wenige dieser Verträge enthalten Maßnahmen, die der nachhaltigen Entwicklung dienen (außer in einigen Fällen in der Präambel). Die bisherige Erfahrung wirft Zweifel an der Effektivität auf: Die bisherigen Untersuchungen zeigen, dass die existierenden Investitionsabkommen dazu neigen, mit den Bemühungen der Gastländer um nachhaltige Entwicklung in Konflikt zu geraten.

NAFTA: Investorenrechte über Umwelt

Kapitel 22 des NAFTA (North American Free Trade Agreement) soll für die nicht-diskriminierende Behandlung von ausländischen Investoren sorgen. Dazu werden folgende Rechte von Investoren festgehalten: Das Recht, nach „internationalen Mindeststandards“ behandelt zu werden, das Verbot von Performance-Auflagen, das Recht zum Gewinntransfer aus dem Gastland hinaus und – besonders signifikant – dass Enteignungen im Sinne öffentlicher Interessen kompensiert werden müssen.

Über das Streitbeilegungsverfahren (Kapitel 11) haben diese Rechte größte Bedeutung erlangt: Neben Streitbeilegungen zwischen Staaten sieht Kapitel 11 auch ein Streitbeilegungsverfahren zwischen Investoren und Staaten vor, das bisher 17 Mal eingesetzt wurde. Zehn Fälle davon betrafen Umweltregelungen.

Dieser Mechanismus gesteht ausländischen Investoren größere Rechte zu als ihren inländischen Partnern: Das US-Unternehmen Pope and Talbot etwa klagte, weil es durch Holzexportquoten in der Provinz, in der es arbeitete, gegenüber kanadischen Unternehmen diskriminiert werde. Alle Unternehmen in dieser Provinz unterliegen den Quoten – die Quoten existieren aber in anderen Provinzen nicht, was die Klage ermöglichte.

Besonders Besorgnis erregend ist die breite Interpretation von „Enteignung“ in Kapitel 11: Sie führt dazu, dass die Fähigkeit der Staaten effektiv eingeschränkt wird, Umwelt- und Sozialgesetze zu entwickeln, die kommerzielle Interessen von Investoren negativ betreffen –

ein Beispiel ist der Fall Metalclad. Dies führt dazu, dass notwendige und legitime neue Umweltgesetze nicht beschlossen werden, um nicht Gefahr zu laufen, geklagt zu werden.

3.2. Konflikte mit der Umwelt

a) der Konflikt mit der nationalen Umweltgesetzgebung

Investitionsregeln haben einen zunehmend anti-regulativen Charakter und schränken die Möglichkeit der Staaten ein, die Aktivitäten privater Unternehmen zum Schutz öffentlicher Interessen (wie Umwelt und Soziales) zu lenken. Zusätzlich wurden neue internationale Mechanismen geschaffen, die es Privatinvestoren ermöglichen, Staaten zu klagen, wenn deren Politik private Investitionsrechte einschränkt.

Diese Verfahren werden abgeschlossen von der Öffentlichkeit geführt, gegen die Entscheidungen kann in vielen Fällen nicht berufen werden. In den Händen von aggressiven Investitions-Anwälten haben sich einige Abkommen zu wirkungsvollen Instrumenten in einem Kampf gegen gesetzliche Beschränkungen entwickelt - in einer Weise, die ursprünglich nicht vorgesehen war.

Besonders die Regeln über Enteignung haben zu Klagen gegen Regierungen geführt, in denen Investoren ihren Gewinnentgang durch die Einführung von - ihrer Diktion nach un-fairen und diskriminierenden - Umweltgesetzen einklagen. NAFTA hat für einige solche Fälle gesorgt.

Der Fall Metalclad in Mexiko

Das US-Unternehmen Metalclad klagte die mexikanischen Behörden auf Enteignung, weil diese die Wiedereröffnung einer Giftmülldeponie verboten hatten, nachdem eine zusätzliche Umweltverträglichkeitsprüfung Auswirkungen auf ein Gewässer bestätigt hatte. Die Erfahrungen mit Kapitel 11 des NAFTA zeigen anschaulich, welche Konflikte zwischen Investitionsabkommen und Umwelt entstehen können.

b) Der Konflikt mit der nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen

Der Konflikt um den Schutz natürlicher Ressourcen, der auf Grund von multilateralen Investitionsabkommen aufbrechen kann, zeigt sich am Beispiel des gescheiterten MAIs:

Im MAI sollten Naturre Ressourcen gleich behandelt werden wie alle anderen Investitionen, was - wie einige Länder anmerkten - verschiedenen UN-Regeln über souveräne Ressourcenrechte widerspricht. Unter dem MAI hätte der Verkauf aller Konzessionen zur Nutzung natür-

licher Ressourcen im Vorhinein allen potenziellen Investoren mitgeteilt werden müssen. Es wurde nicht geklärt, inwieweit dies die Übergabe von Ressourcenrechten vom Staat an lokale Gemeinden oder Institutionen hätte - ein wichtiges Instrument des Naturschutzes und von Entwicklungsprogrammen. Nach Meinung einiger Staaten hätten in so einem Fall - etwa der Übergabe von Waldnutzungsrechten an eine indigene Gruppe - private Investoren dieselben Rechte eingeräumt bekommen wie die lokale Gemeinde. Das Abkommen hätte so alle Bemühungen geschwächt, die natürlichen Ressourcen (wie Tropenwald) wieder in die Hände lokaler Gemeinschaften zu legen, um die Ausbeutung durch Regierungen einzuschränken.

Um nachhaltige Entwicklung zu erreichen, müssen Staaten die Möglichkeit haben, private Auslandsinvestitionen mit Auflagen zu versehen (wie Technologietransfer, lokale Zulieferer oder Joint Ventures). Ohne diese Auflagen ist es unwahrscheinlich, dass ausländische Direktinvestitionen der nachhaltigen Entwicklung nützen. Alle diese Maßnahmen waren im MAI durch die Liste der verbotenen Performance Requirements ausgeschlossen, ebenso wie in NAFTA und TRIMs. Berechnet man den ökonomischen Druck ein, führt der Wettbewerb um Investitionen in Verbindung mit diesen Abkommen zu einem Stillstand der nationalen Gesetzgebung für den nachhaltigen Umgang mit Ressourcen.

c) der potentielle Konflikt mit multilateralen Umweltabkommen

Mehrere multilaterale Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements - MEAs) - enthalten Regeln, die implizit auf Investitionen anwendbar sind. Jene MEAs, die eine unterschiedliche Behandlung von Staaten vorsehen (etwa von Mitgliedsstaaten oder Nicht-Mitgliedern) können mit Investitionsabkommen in Konflikt kommen, die keine expliziten Ausnahmen für MEAs enthalten und Nicht-Diskriminierung von Investoren vorsehen.

Am problematischsten erscheint der Clean Development Mechanism (CDM) im Klima-Protokoll. Konflikte kann es auch mit der Biodiversitätskonvention geben, die den Zugang zu genetischen Ressourcen regelt: Sie schreibt vor, dass der Zugang nur nach vorheriger Zustimmung des Gastlandes gewährt werden darf und die Gewinne fair und gerecht geteilt werden. Je nach Umsetzung dieser Regeln in Staaten kann es notwendig sein, dazu eine Unterscheidung zwischen in- und ausländischen Investoren zu treffen.

Diese Konflikte können in Klagen und Gerichtsverfahren eskalieren, wenn Investoren in einem Investitionsabkommen das Recht erhalten, Staaten zu klagen. Das WTO-Schiedsgericht hat schon bisher keine Rücksicht auf MEAs genommen bzw. diese nicht einmal anerkannt. Ein Investitionsabkommen innerhalb der WTO wäre damit ein weiterer Schritt zur massiven Schwächung der Umweltabkommen im internationalen Recht.

Das Klimaprotokoll: Clean Development Mechanism und Investitionsabkommen

Der Clean Development Mechanism des Klimaprotokolls deckt zwar – per definitionem – Investitionen ab, kann aber mit einem Investitionsabkommen in der WTO in Konflikt geraten:

- So schreibt das Protokoll vor, dass der Investor aus einem Annex-1-Land kommen muss, was eine Differenzierung unter Investoren bedeutet.
- Die Emissionskredite, die für diese Projekte gewährt werden, können je nach Erfüllung des Protokolls abgewandelt werden, was ebenfalls zu Klagen wegen Diskriminierung führen kann. Maßnahmen in Gastländern, um nationale Kapazität für die Implementierung aufzubauen, können mit performance requirements in Investitionsabkommen in Konflikt geraten,
- Das Kyoto-Protokoll sieht vor, dass Entwicklungsländer Selektionskriterien für CDM-Projekte entwickeln können, was mit Investitionsabkommen in Konflikt geraten kann. Dazu ist eine WTO-Entscheidung zu Indonesien zu beachten, die eine Steuerbegünstigung zur Ankurbelung des lokalen Gewerbes als dem TRIMs-Abkommen (Art.2.1.) widersprechend ansah.
- Schließlich können die Interpretationen von Enteignung in Investitionsabkommen dazu führen, dass die Gastländer die baselines der CDM-Projekte nicht re-evaluieren und sich so die erwarteten Kredite reduzieren.

Dieses Manuskript entstand in Anlehnung an:

Richard McNally: Re-directing investment to promote sustainable development: No investment agreement within the WTO (Oktober 2001) in der von Mag. Corinna Milborn bearbeiteten deutschen Fassung sowie zahlreiche Positionspapiere des WWF.

6. Agrarliberalisierung, WTO und Welternährung

Wer profitiert und wer verliert?

Iris Strutzmann, GLOBAL 2000

“Access to food is a universally recognised human right. Protecting that right must be accorded a higher priority than the pursuit of commercial advantage and free trade”.

(The Balay Declaration of the Southeast Asian NGOs Conference on Trade and Food Security, The Philippines, February 1996).

Zusammenfassung:

Landwirtschaft, Ernährung und Ernährungssicherheit ist eines der wichtigen Themen bei den derzeitigen WTO-Verhandlungen. Diese Verhandlungen umfassen im Wesentlichen:

- Das Landwirtschaftsabkommen der WTO (Agreement on Agriculture - AoA)
- KonsumentInnen- und Gesundheitspolitik – SPS-Agreement (Agreement on Applications of Sanitary and Phytosanitary Measures)
- Das TRIPS-Abkommen (zu TRIPS– siehe eigener Beitrag in diesem Band)

Diese Verhandlungen zielen auf eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte ab.

Schon vor Inkrafttreten des Landwirtschaftsabkommens in der WTO waren weltweit viele Bauernorganisationen und Umweltschutzorganisationen gegen die Aufnahme des sensiblen Bereiches Landwirtschaft in das Freihandels-Regelwerk der WTO. Die Kritik umfasste, dass vor allem die Kleinbauern und –bäuerinnen sowie die Umwelt Leidtragende dieser Liberalisierung seien. Nun acht Jahre danach sind bereits die Auswirkungen dieser Liberalisierung zu spüren. Laut FAO sind derzeit 837 Millionen Menschen unterernährt, davon betroffen sind 80 % Kleinbauern¹⁶. Weltweit ist der Umsatz bei Pestiziden in den letzten Jahren gleich geblieben¹⁷. Weltweit profitieren bei dieser Liberalisierung in erster Linie die intensiv produzierende Landwirtschaft, die auf den Export ausgerichtet ist, sowie die multinationalen Konzerne. Ernährungssicherung und ökologische Nachhaltigkeit müssen allerdings umfassender und prinzipieller verstanden werden.

¹⁶ Arbeitsgemeinschaft Swiss Aid: Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung – Positionspapier zur internationalen Agrarpolitik, 2003.

¹⁷ www.pan-germany.org

1. Das Landwirtschaftsabkommen (AoA)

Vor acht Jahren trat, gleichzeitig mit der Gründung der WTO, das Landwirtschaftsabkommen der WTO in Kraft. Dieses Agreement on Agriculture (AoA) ist in Artikel 20 des WTO-Vertrages geregelt. Ziel dieses Abkommens ist es, die Agrarmärkte international zu öffnen und zu homogenisieren, indem Zölle schrittweise abgebaut werden und interne Stützungen sowie Exportsubventionen sukzessive abgebaut werden. Staatliche Agrarsubventionen und Preisstützungen sind in der Blue Box, der Amber Box und der Green Box verankert. Bei der 4. Ministerkonferenz in Doha wurde vereinbart, bis 2003 die Modalitäten für die Landwirtschaftsverhandlungen vorzulegen und diese bis 1.1. 2005 aus zu verhandeln. Es stehen folgende Anliegen im Zentrum der Verhandlungen¹⁸:

- substantielle Verbesserung des Marktzugangs
- Abschaffung von Exportsubventionen
- substantielle Reduktion aller Formen von marktverzerrenden internen Stützungen

Substantielle Verbesserung des Marktzugangs:

Internationale Studien zeigen, dass vor allem die Länder des Nordens vom verbesserten Marktzugang profitiert haben. Für Länder des Südens ist es nach wie vor schwierig, ihre Produkte zu exportieren, da seitens des Nordens hohe Zollschränken bestehen. Die Entwicklungsländer leiden u. a. unter den Antidumping-Maßnahmen, die der Norden in der WTO durchsetzt. Diese Maßnahmen erlauben es einem Land, im Falle einer schweren Schädigung durch den Import im eigenen Land, diesen Import zu verbieten. Seit Inkrafttreten des WTO-Abkommens haben die USA und die EU insgesamt 234 Mal zu dieser Maßnahme gegriffen¹⁹.

Abschaffung von Exportsubventionen:

Die EU geben ca. 7 % ihres Agrarhaushaltes für die Subvention von Exporten aus, damit diese Produkte (z.B. Rindfleisch, Milchpulver, Zucker) billig in andere Länder exportiert werden. Sie dienen vor allem dazu, die Überschussproduktion zu Dumpingpreisen in andere Länder zu exportieren. Dumpingpreise sind Preise, die weit unter den Produktionspreisen liegen. Damit werden die Preise auf den Weltmärkten verzerrt und somit nach unten gedrückt. Gleichzeitig überfluten diese billigen Waren die Entwicklungsländer, die mit diesen Preisen nicht konkurrieren können. So werden lokale ProduzentInnen und lokale Märkte sukzessive ruiniert.

¹⁸ WTO-Ministererklärung von Doha vom 13. November 2001, www.wto.org

¹⁹ a.a.o. Arbeitsgemeinschaft Swiss Aid

Dumpingpreise:

- Die EU und die USA kontrollieren die Hälfte der weltweiten Getreideexporte. Die Exportpreise liegen 46 bzw. 34 % unter den tatsächlichen Produktionspreisen.
- Die USA kontrollieren mehr als die Hälfte der weltweiten Maisexporte. Der Exportpreis liegt 20 % unter den tatsächlichen Produktionskosten.
- Die EU ist die größte Milch-Exporteurin. Die Exportpreise betragen die Hälfte der tatsächlichen Produktionskosten²⁰.

Die derzeitigen Vorschläge der EU - eine Reduktion der Exportsubventionen um 45 % sowie die Abschaffung aller anderen Exportstützungen wie z.B. Exportkredite der USA greifen zu kurz²¹. Es gilt die Abschaffung all dieser Exportstützungen anzustreben.

Substantielle Reduktion aller Formen von marktverzerrenden internen Stützungen

Im Rahmen des WTO-Landwirtschaftsabkommens werden Agrarsubventionen in drei Boxen zusammengefasst: Die Blue Box, die Amber Box und die Green Box. Ziel ist es, in Zukunft nur mehr nicht handelsrelevante, nicht produktionsfördernde Subventionen, die in der Green Box zusammengefasst sind, innerhalb des AoA zu erlauben. Die Industrieländer verpflichteten sich in einem ersten Schritt, ihre internen Stützungsmaßnahmen, die unter die Blue und die Amber Box fallen, zu reduzieren. Langfristig sollen diese Stützungen abgeschafft werden.

Hinsichtlich der Abschaffung von marktverzerrenden internen Stützungen kann diese WTO-Regel unterstützend sein, um derzeitig umweltfeindliche Subventionen im Rahmen der EU-Agrarpolitik abzuschaffen. Im derzeit vorliegenden Vorschlag des EU-Agrarkommission im Rahmen des Mid-Term-Reviews der Agenda 2000 sollen alle EU-Agrarförderungen von der Produktion entkoppelt und an Umweltstandards gebunden werden²². Dieser Vorschlag sieht allerdings kaum eine Weiterentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik vor. Es liegt daher auf der Hand, dass sich die anderen Mitstreiter wie die USA, die Cairns-Gruppe²³ und die Entwicklungsländer nicht von diesem Vorschlag überzeugen lassen wollen. Aus Sicht einer Umwelt-NGO ist dies der Versuch der EU, ihre derzeitige EU-Agrarpolitik

²⁰ Oxfam Briefing Paper 32: Boxing Match in Agricultural Trade – will WTO negotiations knock out the poorest farms?, 2002.

²¹ The EC's proposal for modalities in the WTO Agriculture Negotiations, 29.1.2003, europa.eu.int/comm/agriculture

²² Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen des Mid-Term-Reviews, vom 19. Jänner 2003, europa.eu.int/comm/agriculture

²³ Cairns-Gruppe: Die 1986 im australischen Cairns gegründete Gruppe umfaßt 14 Agrarexportländer - darunter Kanada, Australien, Argentinien, Uruguay und Neuseeland

unter dem Deckmantel des Umweltschutzes, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz zu „verkaufen“.

2. Erneuerungen im Rahmen des AoA sind notwendig:

2.1 Das Prinzip der Multifunktionalität – Die Einführung von Non trade concerns:

Im Februar 2001 wurden in der WTO erstmals Positionspapiere für weitere Agrarverhandlungen diskutiert. Die EU hatte das Konzept der „Multifunktionalität der Landwirtschaft“ vorgelegt, das auf die von der Landwirtschaft erbrachten Leistungen neben der Lebensmittelherzeugung so wie Landschaftspflege, Kultur, Umwelt, Tierschutz und biologische Vielfalt verweist. Vor der WTO-Ministerkonferenz in Doha bildeten die EU, die Schweiz, Japan, Norwegen, Korea und Mauritius gemeinsam eine Gruppe, die das Prinzip der Multifunktionalität zu ihrem Anliegen machte²⁴. Für die EU und die anderen Länder des Nordens geht es dabei vor allem um Umweltschutz und Landschaftspflege, für Länder wie Mauritius vor allem um Ernährungssicherung. Die GegnerInnen dieses Vorschlages sind vor allem die USA und die Cairns-Gruppe, die internationale Umweltstandards im Bereich Landwirtschaft nicht zulassen möchten. Für sie sollten all diese Leistungen unter die Green Box fallen und somit Spezialregelungen sein. Der im März vorgelegte Vorschlag des Vorsitzenden im WTO-Agrarausschusses, Mr. Stuart Harbinson, hat in seinem Vorschlagspapier für die Modalitäten der Landwirtschaft die „Non trade concerns“ auch kaum berücksichtigt²⁵. Aus Umwelt-Sicht wäre es absolut notwendig gut ausformulierte „Non trade concerns“ innerhalb der WTO-Regeln zu verankern.

2.2 Die Einführung einer „Development Box“ zum Schutz der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in den Entwicklungsländern

Die Einrichtung einer „Development Box“ (Box Ernährungssicherheit) wurde bereits im Vorfeld von Doha von den NGOs und den Entwicklungsländern eingebracht. Ziel dieser Box ist es die Ernährungssicherheit bzw. Ernährungssouveränität in den Entwicklungsländern zu garantieren, indem die Produktion für den lokalen Konsum vor Billigimporten und Dumpingpreisen geschützt werden muss. Dieser Schutz bezieht sich auf die Produktion und Verarbeitung von Grundnahrungsmitteln für den eigenen Bedarf. Dieser Vorschlag wurde mittlerweile von Stuart Harbinson dem Vorsitzenden des WTO-Agrarausschusses aufgegriffen²⁶. Auch die EU kann sich die Einrichtung einer „Development Box“ vorstellen, nennt diese al-

²⁴ FoEI: Sale of the Century: Peoples Food Sovereignty Part 1 – the implications of the current trade negotiations, 2001, www.foei.org

²⁵ www.wto.org

²⁶ www.wto.org

lerdings „Food Security Box“²⁷. Die Einrichtung dieser Box ist für die Zukunft der Kleinbauern und Kleinbäuerinnen in den Ländern des Südens eine existentielle Notwendigkeit. Im Rahmen der WTO-Verhandlungen müssen gezielte Maßnahmen dafür gesetzt werden

3. Der Einfluss der WTO auf die Lebensmittelsicherheit:

Das **SPS-Abkommen** (Agreement on Applications of Sanitary and Phytosanitary Measures, Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen) regelt Fragen von nationalen Gesundheitsstandards und deren Verhältnis zum Freihandel: Jede Handelsbeschränkung, die auf Grund von nationalen Gesundheitsstandards erfolgt, muss durch eindeutige wissenschaftliche Beweise einer Gesundheitsgefährdung belegt sein. Mit dieser Regelung erkennt das WTO-Recht das Vorsorgeprinzip nicht an, sondern verlangt in jedem Fall den wissenschaftlichen Nachweis. Damit wird das souveräne Recht eines Landes, bestimmte Produkte auf Grund von ungenügenden Umwelt- oder Gesundheitsmindeststandards nicht zuzulassen, aufgehoben. Denn im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens kann das „benachteiligte“ Land beim WTO-Schiedsgericht eine Klage einreichen. Besonders bekannt ist der Streit um die Einfuhr von hormonbehandeltem Rindfleisch aus den USA in die EU. Die USA haben die EU innerhalb des SPS-Agreements im Hormonfleisch-Streit geklagt.

Das Beispiel Hormonfleisch

Die EU wurden 1996 von der USA und Kanada geklagt, da es den Import von Rindfleisch, das mit Wachstumshormonen behandelt wurde verbot.

Das WTO-Schiedsgericht gab der Klage der USA und Kanadas, in Berufung auf die Standards und Empfehlungen des Codex Alimentarius¹ Recht. Die EU erhielt nach der WTO-Schiedsgerichtsentscheidung 1997 bis Mai 1999 Zeit, ausreichende wissenschaftliche Beweise für die Aufrechterhaltung des Importverbotes auf Grund gesundheitlicher Bedenken zu liefern.

Bis zum Mai 1999 war lediglich ein Zwischenbericht der EU fertig gestellt, der belegte, dass zwei der eingesetzten Wachstumshormone nachweislich Krebs erregend sind. Die Ergebnisse dieser Studien wurden seitens der WTO nicht anerkannt. Sie verfügt Strafzölle für die EU im Ausmaß von 16,8 Mio. US Dollar, bis die Endergebnisse der EU-Studien vorliegen. Mittlerweile ist nachgewiesen, dass eines der eingesetzten Wachstumshormone krebserregend ist. Dennoch ist der Streit noch nicht beigelegt und die USA und Europa verhandeln noch immer. Sollte die EU den Hormonstreit verlieren und gezwungen werden, Hormonfleisch zu importieren, ist ein Präzedenzfall dafür geschaffen, dass in Zukunft Standards und Empfehlungen des *Codex Alimentarius* vor höheren nationalen Schutzbestimmungen ste-

²⁷ a.a.o.: 29.1.2003, europa.eu.int/comm/agriculture

hen. Diese Entscheidung kann in Zukunft die Lebensmittelsicherheit und den Umweltschutz erheblich gefährden.

Anmerkung: *Codex Alimentarius-Kommission*: Diese Kommission wurde 1963 mit dem Ziel gegründet, internationale Standards Für Lebensmittel, Lebensmittelzutaten und -zusatzstoffe festzulegen. Sie ist eine gemeinsame Fachorganisation der FAO (Food and Agriculture Organisation of the UN) und der WHO (World Health-Organisation of the UN). Standards, die die Codex Alimentarius-Kommission festlegt, haben internationale Gültigkeit. Ziel dieser Standards ist eine Harmonisierung des Lebensmittelrechts auf internationaler Ebene.

Derzeit droht ein neuer Streit im Rahmen des SPS-Agreements: Die USA, Kanada und Argentinien prüfen derzeit, ob eine Klage gegen die EU im Streit um die Zulassung Gentechnisch veränderter Organismen (GVOs) möglich ist. Diesen Ländern ist die derzeitige rechtliche Situation der GMOs in Europa ein Dorn im Auge.

4. Die Auswirkungen der Agrarliberalisierung

Die WTO und die internationalen Institutionen setzen vor allem auf den Export von landwirtschaftlichen Produkten und nicht auf die Produktion für den Eigenbedarf. Für die weltweite Ernährungssicherung ist aber die Produktion für den Eigenbedarf entscheidend. Dennoch werden die Entwicklungsländer im Rahmen von IWF-Programmen für die Produktion von Exportwaren gezwungen. Das ist ein Deal, damit die Entwicklungsländer Kredite für ihr Land zu erhalten. Die Exportproduktion steht aber in Konkurrenz zur Produktion für die eigene Versorgung, und so werden oft die fruchtbarsten Flächen für die Exportproduktion, wie z.B. Schnittblumen, Obst und Gemüse verwendet²⁸. Dadurch verschlimmert sich die Versorgung mit Lebensmitteln in diesen Ländern. Meist bedeutet Exportproduktion intensive Produktion, hoher Verbrauch von Wasser und Einsatz von chemischen Pestiziden und Düngemitteln.

Federführend beim Vertrieb der weltweit am meisten gehandelten Produkte wie Weizen, Reis, Obst und Gemüse sind multinationale Konzerne. Gerade im Agrarsektor ist es in den letzten Jahren durch Akquisitionen und Zusammenschlüsse zu enormen Konzentrationen gekommen, was zur Folge hat, dass in den verschiedenen Agrarbereichen nicht mehr als 5 bis 10 weltweit tätige Unternehmen marktbeherrschend sind. So halten z.B. in den Weizenproduktionen folgende Firmen 70 % des Umsatzes²⁹:

- Cargill (USA)

²⁸ a.a.o.: Arbeitsgemeinschaft Swiss Aid

²⁹ FoEI, Citizens guide, www.foei.org

- Continental Grain (Canada)
- Dreyfus (France)
- Andre/Garnac (Switzerland)
- Bunge and Born (Brazil)
- Mitsui/Cook (Japan)

Unter den 100 größten Ökonomien der Welt sind mehr als die Hälfte transnationale Unternehmen. Unter den 51 dieser größten Konzern-Ökonomien befinden sich Lebensmittelhändler und -produzenten, wie Wal-Mart (25), Philip Morris (70), Nestlé (86) und Metro (93). Ihre Jahresumsätze belaufen sich auf Größen zwischen 166 Mrd. und 44 Mrd. US\$³⁰. Die Macht dieser Konzerne beschränkt sich nicht auf die Produktion bzw. den Handel mit Lebensmitteln, sondern erstreckt sich auf den Handel mit Saatgut, Pestiziden und Düngemitteln. An Kleinbauern und -bäuerinnen werden Test-Kits verkauft, die Hybridsaatgut mit den dazu gehörigen Pestiziden und Düngemitteln enthalten. Mit dieser Praxis wurden Kleinbauern und -bäuerinnen sukzessive aus der Saatgutproduktion verdrängt. Heute kontrollieren die zehn wichtigsten Konzerne ein Drittel des gesamten Saatguthandels.

Diese Entwicklungen zeigen, dass die Konzentrationstendenzen im landwirtschaftlichen Bereich zunehmen – multinationale Konzerne erobern die Lebensmittelmärkte. Das bedeutet auch, diese Firmen haben immer mehr Einfluss auf unsere Lebensmittel und könnten diktieren was wir essen. Daher ist es dringend notwendig, weltweit Regeln zur Kontrolle diese Konzerne zu schaffen.

Schlussfolgerungen

Landwirtschaft, Ernährung und Lebensmittelsicherheit betreffen lebensnotwendige Grundlagen. Zur Sicherung dieser Grundlagen und im Sinne einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik, soll sich die österreichische Bundesregierung im Rahmen der WTO-Verhandlungen für folgende Positionen einsetzen:

- Die Evaluierung (Impact Assessment) des Landwirtschaftsabkommens einfordern:
Bevor über eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels verhandelt wird, muss eine Evaluierung einer weiteren Liberalisierung der Agrarmärkte hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt-, Sozialstandards und KonsumentInnenenschutz erfolgen. Zu prüfen wäre auch, ob die WTO das geeignete Instrument ist, wo internationale Landwirtschaftspolitik geregelt wird. Das Umweltnetzwerk Friends of the Earth International

³⁰ www.global2000.at

(FoEI) fordert die Herausnahme der Landwirtschaft aus den WTO-Verhandlungen. Stattdessen sollte von den Vereinten Nationen eine Kommission für Nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherheit eingerichtet werden.

- Die Abschaffung aller Exportsubventionen, umweltschädigender Subventionen und Dumpingpreise zu unterstützen
- Die Berücksichtigung von Umweltstandards für Produktionsprozesse, sowie Ernährungssicherheit, Tierschutz, Landschaftspflege – so genannte „Non trade concerns“ - im Rahmen der WTO-Verträge zu verankern.
- Internationale Regeln für die multinationalen Konzerne zu verankern
- Ein Moratorium für die Anwendung des WTO-Streitbeilegungsverfahrens bei Ernährungs- und Umweltangelegenheiten einzuleiten.
- Die Einrichtung einer "Development Box" zu unterstützen, die gezielte Maßnahmen zur Unterstützung von Ernährungssicherheit, der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und insbesondere von Erzeugern mit geringem Einkommen und geringen Ressourcen erlaubt

7. WTO und Biopatente

Die Rolle von TRIPS bei der Patentierung von Leben

Thomas Fertl, Greenpeace CEE

1. TRIPS – die dritte Säule der WTO

Im Rahmen der Uruguai-Runde in den Jahren 1986-1994 wurde das GATT-Abkommen neben dem mittlerweile einer breiten Öffentlichkeit bekannten Dienstleistungsabkommen GATS auch um TRIPS, das Abkommen über geistiges Eigentum, erweitert. TRIPS steht für „Trade-related Intellectual Property Rights“ (Handelsbezogene Aspekte der geistigen Eigentumsrechte) und regelt Urheberrecht, Patente, Markennamen und geographische Bezeichnungen. Für die Verhandlung und Implementierung von TRIPS ist das TRIPS Council zuständig, das sich zweimal pro Jahr trifft.³¹

Dieser Beitrag analysiert die Rolle von TRIPS bei der Patentierung von Lebewesen oder Teilen davon (im Folgenden „Biopatente“ genannt).

2. TRIPS und Biopatente

Nach Artikel 27 von TRIPS (siehe Kasten), werden Patente für Erfindungen von Erzeugnissen und Verfahren auf allen Gebieten der Technik erteilt, sofern sie neu sind, auf einer erfinderischen Tätigkeit beruhen und gewerblich anwendbar sind. Ausgenommen können jedoch werden:

- Patente, deren Verwertung gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten verstoßen,
- Verfahrenspatente für die Behandlung von Mensch und Tier sowie Patente auf Pflanzen oder Tiere bzw. im wesentlichen biologische Verfahren zu deren Züchtung

Art. 27 des TRIPS-Abkommens „Patentfähiger Gegenstand“³²

1. Vorbehaltlich der Absätze 2 und 3 werden Patente für Erfindungen, ob es sich um Erzeugnisse oder Verfahren handelt, auf allen Gebieten der Technik erteilt, sofern sie neu sind,

³¹ Siehe Internet: www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm

³² Der englische Originaltext kann im Internet unter www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf abgerufen werden. Die abgedruckte deutsche Übersetzung des Art. 27 stammt von: www.admin.ch/ch/d/sr/0_632_20/app52.html.

auf einer erfinderischen Tätigkeit beruhen und gewerblich anwendbar sind. Vorbehaltlich des Artikels 65 Absatz 4, des Artikels 70 Absatz 8 und des Absatzes 3 erfolgt die Erteilung von Patenten und die Ausübung von Patentrechten unabhängig vom Ort der Erfindung, vom Gebiet der Technik oder davon, ob die Erzeugnisse eingeführt oder im Land selber hergestellt werden.

2. Die Mitglieder können Erfindungen von der Patentierbarkeit ausschließen, wenn die Verhinderung ihrer gewerblichen Verwertung in ihrem Hoheitsgebiet zum Schutz der öffentlichen Ordnung oder der guten Sitten einschließlich des Schutzes des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zur Vermeidung einer schweren Schädigung der Umwelt notwendig ist, sofern der Ausschluss nicht allein deshalb vorgenommen wird, weil das Landesrecht die Verwertung verbietet.

3. Die Mitglieder können von der Patentierbarkeit auch ausschließen:

a) diagnostische, therapeutische und chirurgische Verfahren für die Behandlung von Menschen oder Tieren;

b) Pflanzen und Tiere mit Ausnahme von Mikroorganismen sowie im Wesentlichen biologische Verfahren zur Züchtung von Pflanzen oder Tieren mit Ausnahme von nichtbiologischen und mikrobiologischen Verfahren. Die Mitglieder sehen jedoch den Schutz von Pflanzensorten entweder durch Patente oder durch ein wirksames System sui generis oder durch eine Verbindung beider vor. Die Bestimmungen dieses Buchstabens werden vier Jahre nach Inkrafttreten des WTO-Abkommens überprüft.

Nach Artikel 28 verleiht ein Patent dem/r InhaberIn das ausschließliche Recht Dritten zu untersagen, das Produkt ohne seine/ihre Zustimmung herzustellen, zu benutzen oder zu verkaufen bzw. im Fall von Verfahren diese anzuwenden oder zu verkaufen. Dieses Ausschlussprinzip ist der wesentliche Unterschied zu Urheberrechtsregelungen, wonach der/die UrheberIn zwar für die kommerzielle Nutzung Lizenzgebühren einheben darf, an die Nutzung durch Dritte aber keine speziellen Auflagen knüpfen bzw. diese nicht von der Nutzung gänzlich ausschließen kann.

Darüber hinaus ist festzuhalten, dass TRIPS nicht weiter definiert, was genau „Erfindungen“ sind. Diese wichtige Kompetenz obliegt daher den Nationalstaaten.

Seit 1998 ist eine Revision von Artikel 27(3) über die Ausnahmen von der Patentierbarkeit fällig. Diese wurde jedoch bislang immer wieder verschoben, da sowohl die Befürworter als auch die Gegner strengerer Ausnahmeregelungen eine Neuverhandlung scheuen. Beim vierten Ministertreffen in Doha (Katar) 2002 wurde TRIPS sowohl in der allgemeinen Deklaration³³, als auch in einer separat beschlossenen TRIPS-Deklaration³⁴ thematisiert. Das

³³ Die am 14. November 2001 in Doha beschlossene Deklaration ist zu finden unter: www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm. Die Punkte 17, 18 und 19 widmen sich TRIPS.

³⁴ Siehe www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.htm

TRIPS-Council wurde darin aufgefordert, bei der Revision des Art. 27(3) auch die Beziehungen von TRIPS zur „Convention on Biological Diversity“ (CBD) zu prüfen. Darüber hinaus wurde betont, dass Implementierung und Interpretation von TRIPS im Interesse der öffentlichen Gesundheit erfolgen soll und dabei insbesondere die Aspekte der Entwicklungsländer zu berücksichtigen sind.

Der Vollständigkeit halber sind folgende internationale Organisationen und Abkommen zu nennen, die im Hinblick auf Biopatente von Bedeutung sind:

- a) Convention on Biological Diversity (CBD)³⁵: Die 1992 in Rio beschlossene CBD zielt auf den Schutz der biologischen Vielfalt ab. Art. 1 definiert als eines der Ziele des Abkommens den fairen Zugang zu genetischen Ressourcen sowie deren Nutzung³⁶. Die Frage der Patentierung von genetischen Ressourcen sowie die Entwicklung von Spezialsystemen („sui generis“) zum Schutz genetischer Ressourcen sind daher ständiges Thema bei den Verhandlungen, bislang ohne konkretes Ergebnis.³⁷ Trotz mehrerer Ansuchen hat das Sekretariat der CBD nach wie vor keinen Beobachterstatus im TRIPS-Council.
- b) International Treaty on plant genetic Resources³⁸: Das unter der Schirmherrschaft der Food and Agriculture Organisation (FAO) der UNO verhandelte Abkommen wurde 2001 beschlossen und regelt die Sicherung und Nutzung ausgewählter Pflanzenarten. In so genannten „Multilateral Systems“ sollen entsprechende Maßnahmen für Lebensmittel- und Futterpflanzen (wie Mais, Reis, Weizen etc.) verankert werden. Der Vertrag wird bis zum Inkrafttreten (wofür die Ratifizierung durch 40 Staaten notwendig ist) von der „Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture“ administriert.
- c) World Intellectual Property Organisation (WIPO)³⁹: Diese UNO Organisation verwaltet mehrere internationale Abkommen im Bereich des Schutzes geistigen Eigentums. Mit der Uruguai-Runde wurden die relevanten Diskussionen und Entscheidungen zum internationalen Patentrecht allerdings von der UNO zur WTO (TRIPS) verlagert. Mit dem Vorstoß zu „Substantive Patent Law Treaty“ (SPLT) will die WIPO sämtliche Einschränkungen im Bereich der Biopatente zu Fall bringen.

³⁵ Siehe www.biodiv.org/ bzw. die Seiten über den Zugang zu und Nutzung von genetischen Ressourcen: www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/

³⁶ Artikel 1 der CBD definiert als eines der drei Ziele: "fair and equitable sharing of the benefits arising out of the utilization of genetic resources, including by appropriate access to genetic resources and by appropriate transfer of relevant technologies, taking into account all rights over those resources and to technologies, and by appropriate funding".

³⁷ Zentrale Rolle spielen in diesem Zusammenhang die unverbindlichen Bonner Richtlinien (www.biodiv.org/programmes/socio-eco/benefit/ab-wg-01.asp) sowie der Beschluss des World Summit on Sustainable Development (WWSO) 2002 in Johannesburg (www.johannesburgsummit.org) rechtlich verbindliche Beschlüsse zu „Access and Benefit-Sharing“ herbeizuführen.

³⁸ Siehe www.fao.org/ag/cgrfa/itpgr.htm

³⁹ Siehe www.wipo.org

- d) International Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV)⁴⁰: Das 1968 in Kraft getretene Abkommen wurde 1972, 1978 und 1991 revidiert, wobei UPOV 1991 ein stark restriktives Abkommen zur Sicherung der Interessen von Pflanzenzüchtlern darstellt. Das UPOV-Sekretariat ist in die WTO-Verhandlungen zu TRIPS eingebunden und versucht UPOV als „sui generis“-System nach Art. 27(3) TRIPS zu etablieren.

Im Rahmen der Verhandlungen zu diesen Abkommen sind Fragen zu geistigem Eigentum und Patenten stets ein immanenter Bestandteil. Dennoch werden durch keinen der Verträge bis dato dem TRIPS-Abkommen explizite Vorschriften zu Biopatenten hinzugefügt.

3. TRIPS massiv unter Kritik

TRIPS muss in jedem WTO-Mitgliedsland umgesetzt werden⁴¹, um die Patentierbarkeit von Produkten und Verfahren nach oben zitierten Kriterien sicherzustellen. In Bezug auf Biopatente ist die Interpretation des Art. 27(3)b von zentraler Bedeutung. An sich könnte man der Meinung sein, dass Patente, deren Schutz sich auch auf Lebewesen oder Teile davon erstreckt, gegen die guten Sitten verstoßen und von der Patentierbarkeit ausgenommen sind. Doch aus Art. 27(3)b ist unmissverständlich abzuleiten, dass dies nicht im Sinne des TRIPS-Abkommens ist, da explizit festgehalten ist, dass der Schutz von Pflanzensorten entweder durch Patente oder ein wirksames System „sui generis“ (Sonderregelung) oder einer Kombination aus beiden sicher zu stellen ist. In anderen Worten: TRIPS legt explizit fest, dass Pflanzensorten grundsätzlich patentierbar sind. Mikroorganismen und mikrobiologische Verfahren werden explizit von der Ausnahmeregelung ausgenommen und müssen daher patentierbar sein. Die Patentierbarkeit von Genen bleibt eine Streitfrage, da TRIPS dazu nicht explizit Stellung nimmt.

Dass im letzten Absatz von Art. 27 die Überprüfung desselben vier Jahre nach Inkrafttreten festgelegt wurde, zeigt deutlich, dass dieser Artikel bereits bei seiner Entstehung während der Uruguai-Runde völlig zu Recht heftig umstritten war. Denn Leben kann nur entdeckt, nicht aber erfunden werden und darf daher kein Gegenstand von Patenten sein. Mit der Patentierung wird Leben auf das Niveau einer Glühbirne reduziert und die alleinigen Nutzungsrechte an den/die PatentinhaberIn übertragen. Auch lässt die Patentierung von Leben durch mögliche Monopolstellung einzelner Konzerne im Agrar- und Medizinsektor negative sozioökonomische Effekte erwarten. Erste Erfahrungen bestätigen beispielsweise die Befürchtung, dass durch die Patentierung von menschlichen Genen letztendlich die medizinische Forschung zur Bekämpfung von Krankheiten behindert bzw. die Anwendung für die Patienten teurer wird.⁴² Die Allianz gegen Biopatente ist daher breit gestreut und reicht von kirchli-

⁴⁰ Siehe www.upov.int

⁴¹ Die Fristen für die Implementierung variieren. Beim vierten WTO-Ministertreffen in Doha wurde etwa festgelegt, dass die am wenigsten entwickelten Länder Patente auf Medikamente bis 2016 ermöglichen müssen.

⁴² z. B. Mildred Cho (Stanford University Center for Biomedical Ethics): Effects of gene patents and licenses on clinical genetic testing", Präsentation OECD Workshop in Berlin, 25.1. 2002 oder: Merz, J.F. et al:

chen Einrichtungen über Umwelt- und Entwicklungsorganisationen bis hin zu Ärztevereinigungen. Dagegen fällt es schwer, UnterstützerInnen von Biopatenten außerhalb großer Biotechnologie-Konzerne und neoliberaler Hardliner unter den Politikern zu finden.

Patente werden vor allem von multinationalen Konzernen als Instrument zur Kontrolle von Märkten eingesetzt, wobei der Schutz von Exportmärkten im Vordergrund steht. Liegt ein Land mit der Entwicklung einer bestimmten Technologie anderen gegenüber zurück, so können ausländische Konzerne mit Hilfe von Patent-Rechten den Aufbau einer eigenen Produktion in diesem Technologie-Feld praktisch verhindern. Patente sind ein nützliches Instrument, um globale Ungleichheiten im Konkurrenzverhältnis aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Am deutlichsten wird diese Funktion von Patenten am Beispiel der Entwicklungsländer. Die überwiegende Mehrzahl der in diesen Ländern genehmigten Patente gehört Firmen aus Industrienationen, Experten schätzen bis 90 %. Ohne im Entwicklungsland zu investieren oder Arbeitsplätze zu schaffen, können die eigenen Produkte etabliert und Konkurrenten verdrängt werden. Eine aktuelle Übersicht über die Entwicklung findet sich im Bericht „Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy“ der britischen „Commission on Intellectual Property Rights“ aus dem Jahr 2002, die den Entwicklungsländern empfiehlt, Patente auf Pflanzen und Saatgut gänzlich zu verbieten.⁴³

Diese generelle Kritik an TRIPS und Patenten gilt besonders für Biopatente. Durch Patente auf Gene oder Viren können Diagnose- und Therapieverfahren teurer und die Entwicklung alternativer Verfahren behindert werden. Dies gilt etwa für HIV- oder Hepatitis-Testverfahren: Wird über ein Patent auf Gene des krankheitserregenden Virus auch der darauf aufbauende Test vom Patentschutz erfasst, so führt dies zu einer Monopolstellung des/r Patentinhabers/In. Alternative Anbieter dürfen zwar forschen, werden dies in den allermeisten Fällen aber nicht tun, weil die Entwicklungsarbeit im Endeffekt primär dem Patentinhaber nützen würde. In der Folge wird die Entwicklung neuer, unter Umständen billigerer und besserer Methoden blockiert, während der Patentinhaber den Preis für sein Produkt in die Höhe treiben kann.

Patente auf Saatgut etwa ermöglichen den Ausbau der Vormacht von multinational agierenden Agrochemie-Konzernen bei der Erzeugung von Nahrungsmitteln. Das Patentrecht setzt hier die Fehlentwicklung fort, die mit extrem restriktiven Sortenschutzabkommen wie UPOV 91 (siehe oben) eingeleitet wurde: Die Interessen der Pflanzenzüchter würden auf Kosten der öffentlichen Interessen und im speziellen der Bauern und Bäuerinnen abgesichert. Das Patentrecht gibt den Saatgutkonzernen die Möglichkeit, über die Verwendung hinaus dem Landwirt etwa Bedingungen für die Nutzung der Ernte zu diktieren. Besonders verschärft wird der negative Effekt von Pflanzenpatenten durch die Anwendung der Gentechnik insbesondere in Kombination mit der so genannten „Terminator-Technologie“ zur Erzeugung steriler Pflanzen. In diesem Fall wäre das Patentrecht für den Saatgutkonzern das rechtliche

Diagnostic testing fails the test, *Nature*, Vol 415, February 2002, S. 577.

⁴³ Der Report steht im Internet zur Verfügung unter:
www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm

und die Gentechnik das technische Werkzeug um sein Monopol abzusichern und die volle Kontrolle über die Nutzung des Saatguts zu erhalten. Die wirtschaftlichen Interessen von Bayer, Syngenta, Monsanto, DuPont und Co. würden dann darüber bestimmen, welches Saatgut auf den Markt kommt und was damit zu geschehen hat.

US-amerikanische Farmer bauen bereits gentechnisch manipulierte Soja der Firma Monsanto mit Patentschutz an. Die Farmer müssen per Vertrag zustimmen, dass Monsanto innerhalb der nächsten drei Jahre jederzeit die Felder inspizieren darf und dass sie nur das Monsanto-Pestizid „Roundup“ verwenden. Weiters verliert der/die Bauer/Bäuerin das Recht das Saatgut selbst zu vermehren. Monsanto hat bereits mehrmals rechtliche Maßnahmen gegen Bauern ergriffen, die angeblich gegen das Patentrecht verstoßen haben.⁴⁴

Ein besonderes Problem ist die Biopiraterie. Mittels Patentrecht ist es möglich, sich die Nutzungsrechte für natürlich vorkommende oder traditionell gezüchtete genetische Ressourcen anzueignen.⁴⁵ Die Firma DuPont, Mutter des Saatgutkonzerns Pioneer, hat zum Beispiel ein europäisches Patent auf Mais beantragt und genehmigt bekommen, das traditionell gezüchtete Maispflanzen aus Mexiko umfasst. Es erinnert an die alte Piratenmanier, wenn ein Saatgutkonzern via Patentschutz traditionelle Saatgutsorten Mexikos in Europa exklusiv vermarktet⁴⁶.

TRIPS lässt dennoch den WTO-Ländern in Bezug auf Biopatente einen maßgeblichen Spielraum bei der Umsetzung:

- Der Geltungsbereich kann über die Definition von „Erfindungen“ erheblich beeinflusst werden
- Pflanzen und Tiere können von der Patentierbarkeit ausgeschlossen werden (nicht aber Mikroorganismen)
- biologische Verfahren zur Züchtung von Pflanzen und Tieren dürfen im Wesentlichen ebenfalls ausgenommen werden
- Und es können Patente ausgeschlossen werden zum Schutz der guten Sitten und öffentlichen Ordnung sowie der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und Umwelt

⁴⁴ Die Soja wurde durch Genmanipulation gegen das firmeneigene Pestizid Roundup (Glyphosat) widerstandsfähig gemacht. Die genmanipulierte Sojasorte ist durch die US Patente Nr. 4 538 060, 4 840 835 und 5 352 605 geschützt.

⁴⁵ Für weitere Beispiele siehe u. a. GRAIN (www.grain.org), Actionaid (www.actionaid.org), ETC Group (www.etcgroup.org/) oder Misereor (www.misereor.de/)

⁴⁶ Es handelt sich um das Patent EP 744 888, das von Greenpeace, Misereor und dem Staat Mexiko beansprucht und von der Beschwerdekammer des europäischen Patentamtes im März 2003 letztendlich doch widerrufen wurde. Weitere Informationen unter: http://www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/greenpeace-maispatent.pdf

4. TRIPS und die EU-Biopatent-Richtlinie

Im Jahr 1998 wurde nach fast zehnjähriger Verhandlung im Europaparlament die Richtlinie 98/44 „über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen“ beschlossen. Die entsprechenden Vorschriften hätten bis Mitte 2000 in nationales Recht der EU-Staaten übertragen werden sollen. Dieser Pflicht sind bislang nur wenige Länder nachgekommen, denn die Richtlinie ist heftigst umstritten.

Bereits die Definition von „Erfindungen“ in der EU-Richtlinie ist misslungen, da auch isolierte Bestandteile von Lebewesen patentierbar sind, selbst wenn sie in der Natur bereits vorhanden sind. Weiters werden Verfahren nur dann als im „wesentlichen biologisch“ (und damit von der Patentierbarkeit ausgenommen) angesehen wenn sie „vollständig“ auf natürlichen Phänomenen beruhen, womit die TRIPS-Formulierung weiter verschärft wird. Nachdem also entdecktes Leben als grundsätzlich patentierbar definiert wird, folgen unzureichende Ausnahmeregelungen: Die Ausnahme zur Patentierung von menschlichen Embryonen wird unterminiert durch die fehlende Definition von Embryonen und die Ausnahme von der Ausnahme, wonach derartige Patente für Diagnose- und Therapiezwecke sehr wohl möglich sind⁴⁷. Menschliche Organe werden in keinsten Weise geregelt und sind daher genauso patentierbar wie etwa entdeckte Gene. Pflanzensorten und Tierrassen sind zwar von der Patentierbarkeit ausgenommen. Diese Ausnahme wird jedoch ad absurdum geführt durch die Ausnahme von der Ausnahme, wonach Patente auch Pflanzen und Tiere umfassen können, wenn die Anwendung der Erfindung nicht auf eine Pflanzen- oder Tierrasse beschränkt ist (was bei Gentechnik praktisch nie der Fall ist.). Die Biopatent-Richtlinie der EU ermöglicht daher Patente auf Pflanzen, Tiere und Teile des menschlichen Körpers wie Gene oder Organe. Sogar Patente auf menschliche Embryonen sind nicht gänzlich ausgeschlossen (siehe auch Kasten)⁴⁸.

Auszüge aus der EU-Biopatentrichtlinie 98/44⁴⁹

Artikel 2

(2) Im Sinne dieser Richtlinie ist ein Verfahren zur Züchtung von Pflanzen oder Tieren im Wesentlichen biologisch, wenn es vollständig auf natürlichen Phänomenen wie Kreuzung oder Selektion beruht.

Artikel 3

⁴⁷ Nr. 42 der Erwägungsgründe besagt: „Ferner ist auch die Verwendung von menschlichen Embryonen zu industriellen oder kommerziellen Zwecken von der Patentierbarkeit auszuschließen. Dies gilt jedoch auf keinen Fall für Erfindungen, die therapeutische oder diagnostische Zwecke verfolgen und auf den menschlichen Embryo zu dessen Nutzen angewandt werden.“

⁴⁸ Eine ausführliche Kritik ist verfügbar unter:
www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/patente/Maengel_der_Patentrichtlinie.pdf

⁴⁹ Die Richtlinie 98/44 ist auf der Homepage der EU verfügbar: http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/search/search_lif.html

(2) Biologisches Material, das mit Hilfe eines technischen Verfahrens aus seiner natürlichen Umgebung isoliert oder hergestellt wird, kann auch dann Gegenstand einer Erfindung sein, wenn es in der Natur schon vorhanden war.

Artikel 4

(1) Nicht patentierbar sind

a) Pflanzensorten und Tierrassen,

b) im Wesentlichen biologische Verfahren zur Züchtung von Pflanzen oder Tieren.

(2) Erfindungen, deren Gegenstand Pflanzen oder Tiere sind, können patentiert werden, wenn die Ausführungen der Erfindung technisch nicht auf eine bestimmte Pflanzensorte oder Tierrasse beschränkt ist.

Artikel 5

(1) Der menschliche Körper in den einzelnen Phasen seiner Entstehung und Entwicklung sowie die bloße Entdeckung eines seiner Bestandteile, einschließlich der Sequenz oder Teilsequenz eines Gens, können keine patentierbaren Erfindungen darstellen.

(2) Ein isolierter Bestandteil des menschlichen Körpers oder ein auf andere Weise durch ein technisches Verfahren gewonnener Bestandteil, einschließlich der Sequenz oder Teilsequenz eines Gens, kann eine patentierbare Erfindung sein, selbst wenn der Aufbau dieses Bestandteils mit dem Aufbau eines natürlichen Bestandteils identisch ist.

Artikel 6

(1) Erfindungen, deren gewerbliche Verwertung gegen die öffentliche Ordnung oder die guten Sitten verstoßen würde, sind von der Patentierbarkeit ausgenommen, dieser Verstoß kann nicht allein daraus hergeleitet werden, dass die Verwertung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften verboten ist.

(2) Im Sinne von Absatz 1 gelten unter anderem als nicht patentierbar:

a) Verfahren zum Klonen von menschlichen Lebewesen;

b) Verfahren zur Veränderung der genetischen Identität der Keimbahn des menschlichen Lebewesens;

c) die Verwendung von menschlichen Embryonen zu industriellen oder kommerziellen Zwecken;

d) Verfahren zur Veränderung der genetischen Identität von Tieren, die geeignet sind, Leiden dieser Tiere ohne wesentlichen medizinischen Nutzen für den Menschen oder das Tier zu verursachen, sowie die mit Hilfe solcher Verfahren erzeugten Tiere.

Ein Blick zum Europäischen Patentamt (EPA) in München verdeutlicht die Bedeutung dieser Bestimmungen: Das EPA erteilt auf Grundlage der EU-Biopatentrichtlinie am laufenden Band Patente auf Leben. Einige Beispiele für bereits erteilte Biopatente:⁵⁰

- EP 705902: Der US-Firma Myriad Genetics wurde ein umfassendes Stoffpatent auf das Brustkrebsgen BRCA1 genehmigt, das mit erblich bedingten Brustkrebserkrankungen in Verbindung gebracht wird. Es umfasst nicht nur die entdeckte Gensequenz, sondern alle gegenwärtigen und möglichen zukünftigen Anwendungen im Bereich der Diagnose und Therapie von Brustkrebs. Sollte sich bestätigen, dass dieses Gen auch bei der Entstehung von Prostatakrebs eine entscheidende Rolle spielt, so sind auch Verfahren zur Diagnose und Therapie von Prostatakrebs im Patentumfang umfasst. Selbst Zellen und Tiere, in die das Gen übertragen wird, werden beansprucht.⁵¹
- EP 301 749: Die Firma Agracetus erhielt bereits 1994 ein Patent zugesprochen, das ausgehend von einer Methode zur Genmanipulation (der „Genkanone“), sämtliche Pflanzensorten umfasst, die mit dieser Methode hergestellt wurden. Ganz abgesehen davon, dass dieses „Verfahren“ in erster Linie ein Experiment mit ungewissem Ausgang ist, umfasst das Patent auch sämtliche Gentech-Sojapflanzen - unabhängig von der angeblich erfundenen Methode. Gegen dieses Patent haben nicht nur Umwelt- und Entwicklungsorganisationen Einspruch erhoben, sondern allen voran Konkurrenten wie Pioneer und Monsanto. Im Mai 2003 hat die Beschwerdekammer den Umfang des Patentbesitzes insofern eingeschränkt, als nur noch Soja-Pflanzen umfasst sind. Diese Ansprüche gelten jedoch völlig unabhängig von einer allfälligen Methode zur Herstellung derselben. Pikantes Detail am Rande: Monsanto hat inzwischen den Patentinhaber Agracetus aufgekauft und daher bei der Verhandlung das Patent wacker verteidigt.⁵²
- EP 438526: Die Firma Genentech, USA, erhielt 1994 ein Patent auf menschliche Organe (Transplantate), die vor der Transplantation mit einem Wachstumsfaktor behandelt werden sollen. Aufgezählt werden u.a. Herz, Leber, Milz, Bauchspeicheldrüse, Schilddrüse, Lunge, Niere, Darm, Blutgefäße und Speiseröhre. Ausdrücklich heißt es in den Ansprüchen: „Transplantat, ... das von einem Menschen gewonnen ist.“

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Leben kann nur entdeckt, nicht aber erfunden werden und darf daher nicht Gegenstand von Patenten sein. Mit der Patentierung wird Leben auf das Niveau einer Glühbirne reduziert und

⁵⁰ Weiter Beispiele unter:

http://www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/patente/Liste_bereits_erteilter_patente.pdf oder
http://www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/zootiere.pdf

⁵¹ Details dazu unter: http://www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/Greenpeace-Brustkrebsgenpatent.pdf und http://www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/Greenpeace-Brustkrebsgenpatent.pdf

⁵² Weitere Informationen zum Sojapatent unter:

http://www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/soja_patent.pdf

die alleinigen Nutzungsrechte an den/die PateninhaberIn übertragen. Auch lässt die Patentierung von Leben durch mögliche Monopolstellung einzelner Konzerne im Agrar- und Medizinsektor negative sozioökonomische Effekte erwarten.

Ziel des TRIPS Abkommens ist es, ein weltweit harmonisiertes System zum rechtlichen Schutz geistigen Eigentums zu schaffen. TRIPS legt dabei eindeutig fest, dass Mikroorganismen und mikrobiologische Verfahren von der Patentierbarkeit nicht ausgenommen werden dürfen. Auch der Schutz von Pflanzensorten durch Patente oder ein wirksames eigenes System wird eingefordert. Damit überschreitet TRIPS eindeutig die Grenze von Patenten auf Erfindungen in der unbelebten Natur hin zur lebendigen Organismen und Entdeckungen. TRIPS lässt jedoch den Mitgliedsländern bei der Umsetzung einen erheblichen Spielraum.

Die EU-Biopatent-Richtlinie 98/44 geht weit über die Anforderungen von TRIPS in Bezug auf die Patentierbarkeit von Leben hinaus. Infolge einer Aufweitung der Definition von Erfindungen auf entdecktes Leben und einer Reihe unzulänglicher und lückenhafter Ausnahmen stellt die Bio-Patentrichtlinie die rechtliche Grundlage für die Patentierung von Leben dar. Die Vergabepraxis des Europäischen Patentamtes in München bestätigt dies eindrucksvoll.

Das internationale Patentrecht (und das EU-Recht im Besonderen) entwickelt sich in eine völlig falsche Richtung. Der freie Zugang zu biologischen und genetischen Ressourcen wird zunehmend zur Ausnahme, der Patentschutz zur Regel. Diese Fehlentwicklung muss dahingehend korrigiert werden, dass der Zugang zu biologischen und genetischen Ressourcen generell frei ist und dessen Einschränkung die Ausnahme bleibt.

Analog zu den sozialen, ökologischen und ethischen Bedenken in Bezug auf andere WTO-Abkommen wie GATT und GATS handelt es sich nicht um punktuelle Schwächen des internationalen Handelsrechts, sondern einen grundlegenden Systemfehler. Wenn Wirtschaft und Handel tatsächlich die Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen zum Ziel haben, so müssen zuallererst globale soziale, ökologische und ethische Standards definiert werden, in dessen Rahmen Freihandel stattfinden kann. Ein internationales Verbot von Biopatenten sowie die explizite Ausnahme solcher Patente im TRIPS-Abkommen sind notwendiger Bestandteil einer Weltordnung, die Freihandel nicht als Selbstzweck definiert, sondern den Bedürfnissen von Mensch und Natur unterordnet.

8. GATS und Wasser

Heinz Högelsberger, GLOBAL 2000

„Wasser ist nicht Öl,
zu Wasser gibt es keine Alternative⁵³“

Zusammenfassung

Während man durchaus ohne Öl, Telefon oder Strom leben kann, ist Trinkwasser eine unbedingte Lebensvoraussetzung, die nicht den Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage unterworfen werden darf. Auf Grund der Leitungsgebundenheit sind Wasserver- und -entsorgung unvermeidlich Monopoldienstleistungen. Die Wasserwirtschaft hat sehr starke Auswirkungen auf die Umwelt, und die Qualität des Trinkwassers ist von essentieller Bedeutung. Daher ist eine Privatisierung der Wasserwirtschaft – wie es bei GATS ein Verhandlungsgegenstand ist – abzulehnen.

Global gibt es bezüglich Wasser sowohl ein Qualitäts- als auch ein Quantitätsproblem:

1. Weltweit haben 1,1 Milliarden Menschen keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. Verunreinigtes Wasser ist die Ursache von ca. 80 % aller Krankheiten in der Dritten Welt⁵⁴. Jährlich sterben 5 Millionen Menschen an Krankheiten durch verschmutztes Wasser⁵⁵.

2. In den letzten 100 Jahren hat sich die Weltbevölkerung verdreifacht, der Wasserverbrauch versiebenfacht. Die verfügbare Wassermenge pro Kopf hat sich dadurch allein seit 1970 um 40 % verringert⁵⁶. 70 % des globalen Wasserverbrauchs dienen zur Bewässerung in der Landwirtschaft; in Asien sogar 85 %. Denn ein Drittel der Nahrungsmittel wird mit künstlicher Bewässerung produziert⁵⁷. Hinzu kommt die völlig ungerechte Verteilung des guten Wassers.

Ein Beispiel: Die Menge Wasser, die ein Mensch in Österreich im Klo runterspült, entspricht dem täglichen Wasserverbrauch von zwei InderInnen⁵⁸ ! Schon jetzt leben 1,3 Milliarden Menschen mit akutem Trinkwassermangel, bis zum Jahr 2025 wird fast die Hälfte der Weltbevölkerung an den Folgen ernster Wasserknappheit leiden.⁵⁹

Die gerechte Verteilung und die nachhaltige Nutzung des Allgemeingutes Wasser ist also eine große Herausforderung – oder ein großes Geschäft; je nach Blickwinkel: Denn nach

⁵³ IFPRI (2002)

⁵⁴ [www.wassernet](http://www.wassernet.de) (2003)

⁵⁵ www.g-netz.de (2003)

⁵⁶ <http://europa.eu.int/comm/research/leaflets/water/de/01html>, (2003)

⁵⁷ www.dsw-online.de (2003)

⁵⁸ Wiener Wasserwerke (1999): Wasserwege, Natur und Großstadt am Beispiel von Wien

⁵⁹ Wilhelm Molterer: Zum Schutz des Wassers, Gastkommentar in der neuen Kronen Zeitung, 5.4.2002.

Schätzungen der Weltbank hat der globale Wassermarkt ein Volumen von mehr als 800 Milliarden Euro!

Die EU- und damit auch Österreich – hat im Rahmen der GATS-Verhandlungen von 72 Staaten die Öffnung ihrer Wasser- und Abwasserversorgung gefordert⁶⁰. Die Liste reicht von Industrieländern wie USA, Norwegen, Schweiz, Japan und Australien bis hin zu Indien, China, Brasilien, Bangladesh und Mozambique. Die EU fordert von 14 der 41 ärmsten Länder (LDCs = least-Developed Countries) die Öffnung ihrer Wassermärkte.

Diese Politik der EU hat dramatische Konsequenzen: Österreich fordert im Rahmen der EU zwar die Öffnung der Wassermärkte in anderen Ländern, behauptet aber, dass dies nicht im Land selbst passieren wird. Es ist aber völlig unglaublich, dass man eine Forderung durchsetzen kann, ohne selbst Angeboten in dieser Richtung zu machen. Verbesserte Geschäftsmöglichkeiten für europäische Wassermultis werden also entweder durch Zugeständnisse in anderen Bereichen erkaufte, oder die Wasserversorgung der EU-Staaten muss auch privatisiert werden.

Die EU-Kommission, die für die EU die GATS-Verhandlungen koordiniert, erstellte die Forderungliste in enger Zusammenarbeit mit den europäischen Wassermultis Vivendi, Suez, RWE. Privatisierungen im Wasserbereich kommen nämlich nicht Klein- oder Mittelbetrieben zugute; den globalen Wassermarkt teilen sich eine Handvoll „Global Player“ auf. Allein die beiden französischen Multis Vivendi und Suez haben gemeinsam einen Marktanteil von rund 50 Prozent⁶¹.

Auch in dieser Richtung ist Österreich aktiv: so hat das Landwirtschaftsministerium schon vor Jahren eine Machbarkeitsstudie über die Wasserprivatisierung erstellen lassen. Gleichzeitig werden die Zuschüsse aus diesem Ministerium für die Wasserwirtschaft kontinuierlich gekürzt. Damit sollen finanzschwache Gemeinden zum Verkauf ihrer Wasserversorgung oder zu PPP (public-private-partnership)-Finanzierungsmodellen getrieben werden

Umweltauswirkungen von GATS

- **Selbstverständnis:** Ein Wasserversorgungsverband wird gegründet und aktiv, um primär seine Kunden mit Wasser zu versorgen. Für profitorientierte Firmen - wie bei-

⁶⁰ www.gatswatch.org (2003) Von folgenden Staaten verlangt die EU in Öffnung des Wassersektors: Antigua & Barbuda, Argentinien, Australien, Bahrain, Bangladesch, Barbados, Belize, Bolivien, Botswana, Brasilien, Brunei Darussalam, Kanada, Chile, China, Kolumbien, Costa Rica, Kuba, Dominikanische Republik, Ecuador, Ägypten, El Salvador, Guatemala, Honduras, Hong Kong, Indien, Indonesien, Israel, Jamaika, Japan, Jordanien, Kenia, Südkorea, Kuwait, Lesotho, Makao, Madagaskar, Malaysia, Malediven, Mauritius, Mexiko, Mongolei, Marokko, Mozambique, Namibia, Neuseeland, Nicaragua, Nigeria, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Qatar, Saint Kitts & Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent & Grenadinen, Senegal, Singapur, Südafrika, Sri Lanka, Schweiz, Taiwan, Tansania, Thailand, Tunesien, Vereinigte Arabische Emirate, Uruguay, USA, Venezuela, Simbabwe.

⁶¹ Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2001): Keine Privatisierungs-Experimente bei der Wasserversorgung

spielsweise Vivendi - ist es die Hauptmotivation, Gewinne zu machen. Im Wassergeschäft tätig zu sein, ist hier nur Mittel zu Zweck.

- **Wasserverschwendung durch undichte Leitungen:** Im „privatisierten“ Großbritannien (England und Wales) versickert ein Viertel des Trinkwassers aus undichten Leitungen; ebenso in Frankreich und Italien. In Österreich liegt diese Rate bei 8%, in den Niederlande bei 3 %⁶². In diesen beiden Ländern befindet sich die Trinkwasserwirtschaft noch weitgehend in öffentlicher Hand. Grund hierfür ist, dass private Betriebe bei Erhaltungsarbeiten der Infrastruktur sparen. Laut Angaben der britischen Aufsichtsbehörde OFWAT ging nahezu der gesamte Gewinn der englischen Wasserkonzerne in den ersten acht Jahren nach der Privatisierung auf unterlassene Unterhaltungsinvestitionen zurück⁶³.
- **Mangelnde Qualität:** Das Bemühen, Wasser „so sauber wie möglich“ anzubieten könnte von dem Kosten-Nutzen Prinzip „so rein wie gesetzlich notwendig“ abgelöst werden. Statt nach dem Vorsorgeprinzip Wasserverunreinigungen zu verhindern, könnte es sich als kostengünstiger erweisen, Wasser nachträglich aufzubereiten.

Private Versorger fühlen sich für den Schutz der Vorkommen praktisch nicht zuständig. Falls solche Maßnahmen politisch erwünscht sind, argumentieren sie, sollte allein der Staat die damit verbundenen Kosten aufkommen. Aus Sicht der privaten Versorger ist die nachträgliche Aufbereitung verschmutzten Rohwassers zu Trinkwasser dem vorbeugenden Schutz vorzuziehen. Die französische Wasserindustrie lehnt es ab, zum Schutz der Gewässer beizutragen, aus denen sie Trinkwasser entnimmt, und setzt stattdessen ganz auf die „Produktion von Trinkwasser“, sprich hochtechnisierte Aufbereitung verschmutzten Wassers⁶⁴

- **Keine Motivation zum Wassersparen:** Da ein privater Wasserversorger mehr Geschäft macht, je mehr Wasser er verkauft, gibt es für ihn keine Motivation, auf wassersparende Maßnahmen zu setzen. Ein gemeinwirtschaftlicher Betrieb ohne Anspruch auf Gewinnmaximierung kann durchaus versuchen, den Wasserverbrauch zu reduzieren. Interessanterweise haben auch die Kunden von privaten Wasserversorgern keine Motivation zum Wassersparen: Während einer Periode der Wasserknappheit Mitte der 90er-Jahre in Teilen Englands verhalten die Sparappelle weitgehend ungehört. Befragungen brachte zu Tage, dass die Kunden ihren Wasserversorgern

⁶² Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (2001): Keine Privatisierungs-Experimente bei der Wasserversorgung

⁶³ www.unser-wasser-hamburg.de: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen (2003)

⁶⁴ www.unser-wasser-hamburg.de: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen (2003).

generell misstrauten und gar nicht daran dachten, diese mit sparsamer Wassernutzung zu „unterstützen“⁶⁵.

- **Mangelnder Ressourcenschutz:** Bei der britischen Wasserprivatisierung wurde zumindest angedacht, Wasserschutz- und quellgebiete beispielsweise als Areale für Wochenendhäuser kommerziell zu nutzen.

Die Konzerne tun alles, sich den teuren vorbeugenden Ressourcenschutz vom Hals zu halten. Suez-Lyonnaise de Eaux (Ondeo) ging im Jahre 2000 durch alle Instanzen, um einen Richterspruch zu erwirken, der den Konzern in Frankreich von jeder direkten Verpflichtung zum vorbeugenden Schutz seiner Wasservorkommen entbindet. Ondeo, so bestätigen die Gerichte, ist per Gesetz lediglich angehalten, vertretbare („vernünftige“) Aufbereitungsanlagen zu installieren. Mit anderen Worten: Auch wenn Wasserressourcen durch Privatunternehmen vermarktet werden, obliegt der Schutz der Wasserressourcen dem Staat, die Kosten werden der Öffentlichkeit aufgebürdet.⁶⁶

- **Rosinenpicken statt flächendeckende Versorgung:** Internationale Erfahrungen haben gezeigt, dass Privatfirmen dazu tendieren, lieber Ballungsräume mit Wasser zu versorgen und die kostspielige flächendeckende Versorgung der öffentlichen Hand zu überlassen. Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen: Entweder werden dadurch wieder „die Gewinne privatisiert und die Verluste vergesellschaftet“ oder periphere Gebiete werden benachteiligt – durch keine adequate Wasserversorgung oder durch eine teurere. Denn: *„Wer am ärgsten unter Wassernot leidet, hat vom freien Wassermarkt überigens am wenigsten zu erwarten. Das Gros jener 1,1 Milliarden Menschen ohne Wasser lebt in den Dörfern der Entwicklungsländer. An deren Versorgung aber ist das H₂O-Business gar nicht interessiert“*⁶⁷.

Demokratiopolitische Auswirkungen von GATS

- **Wasser ist Menschenrecht und nicht Handelsware:** Wasser als unersetzbares Lebensmittel wird auf diesem Weg zu einer gewöhnlichen Handelsware degradiert.
- **Natürliches Monopol:** Aus technischen Gründen kann es beim Wasser zwar eine Privatisierung, aber keine Liberalisierung geben. Wettbewerb spielt sich dann um den Markt ab, aber nicht im Markt ab. Damit tauscht man ein öffentliches und demokratisch kontrollierbares Monopol gegen ein privates Monopol ein.
- **Abhängigkeit – Multi Utility:** Nur eine Handvoll „Global Players“ kontrollieren den Wassermarkt. Die beiden Firmen Vivendi und Suez haben zusammen einen Weltmarktanteil von über 50%. Diese Wasseranbieter handeln aber auch mit Strom und

⁶⁵ www.psir.org

⁶⁶ www.unser-wasser-hamburg.de: Privatisierung von Wasserwerken – ein Politikum und seine Konsequenzen (2003).

⁶⁷ Fritz Vorholz: Die H₂O-Geschäfte.- Die Zeit 11/2003

Gas und sind teilweise im Abfall-, Telekommunikations- und Nahverkehrssektor tätig. Diese sogenannten „Multi Utilities“ bringen die Konsumenten in eine allumfassende Abhängigkeit.

Global Players – Die Top Six im internationalen Wassermarkt

	Gesamt- Umsatz	Umsatz Wasser- bereich	Kunden	Sonstige Geschäfts Zweige *				
				E	G	T	N	A
	Mrd €	Mrd €	Mio					
Vivendi/US Filter (F)	58	13,2	114	+			+	+
Suez (F)	42	10,1	115	+	+	+		+
Thames Water/RWE/Azurix (D)	63	6	68	+	+			+
SAUR/Bouygues (F)	21	1,9	31	+	+	+		
Severn Trent (GB)	2,9	1,5	Ca. 20					
United Utilities /US Water (GB/USA)	2	1,6	Ca. 30					

* E = Elektrizität, G = Gas, T = Telekommunikation, N = Nahverkehr, A = Abfall

- **Soziale Barrieren:** In Großbritannien führte der enorme Anstieg der Gebühren zu nicht bezahlten Rechnungen und zeitweise zur zwangsweise Wasserabspernung von mehr als 18.000 Haushalten⁶⁸. In der Dritten Welt ist die Gefahr natürlich noch größer, dass sich viele Menschen das Wasser nicht mehr leisten können. Während die Wasserprivatisierung in Industriestaaten wie Großbritannien schon eine Reihe von negativen Folgen hatte, wären die Konsequenzen in Dritte-Welt-Staaten vielfach tödlich. So würde z.B. die Verdopplung der Wasserpreise in Österreich keine dramatischen Effekte haben. Für Menschen, die von einem Dollar/Euro pro Tag leben müssen, bedeutet eine empfindliche Verteuerung das Ende vom Zugang zu Wasser. Aus dem Menschenrecht Wasser würde eine unleistbare Ware werden.
- **Arbeitsplatzverluste:** Die Übernahme durch private Betreiber hat meist zu sozialen Verschlechterungen und Arbeitsplatzverluste für die Beschäftigten zur Folge (in Bukarest beispielsweise von 4900 auf 1900⁶⁹). Da man nicht ausgehen kann, dass all

⁶⁸ www.psir.org

⁶⁹ www.attac.de

die abgebauten Beschäftigten zuvor nichts zu tun hatten, ergeben sich für die Wasserversorgung gravierende Folgen: Verlust von Fachwissen und Erfahrung, weniger Qualitätskontrolle und Instandhaltung, bei Störungen längere Reparaturzeiten.

Folgen von GATS für die Wasserversorgung

- Verlust von politischer Entscheidungskompetenz auf allen Ebenen
- Alle Regulierungen könnten als potentielltes Handelshemmnis einem „necessity-Test“ unterzogen werden (z.B. Umwelt- und Hygienestandards, Auflagen zum Ausbau der Infrastruktur, Begrenzungen des Wasserverbrauchs)
- Gebietsmonopole widersprechen Art. XVI des GATS. Dadurch würden regionale Strukturen zerstört und durch eine Wasserfernversorgung – mit all ihren Problemen – ersetzt werden.
- Subventionen/verbilligte staatliche Kredite an kommunale Wasserwerke müssten allen zu gleichen Bedingungen eingeräumt werden.
- Ende kommunaler Quersubventionen.

9. Liberalisierungen und GATS – Eine Gefährdung für sozial und ökologisch verträgliche Mobilität?

Martin Blum, VCÖ

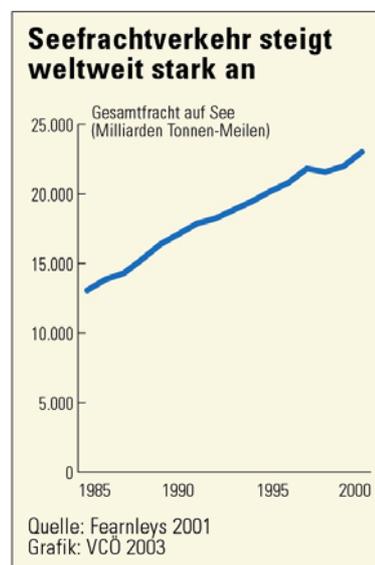
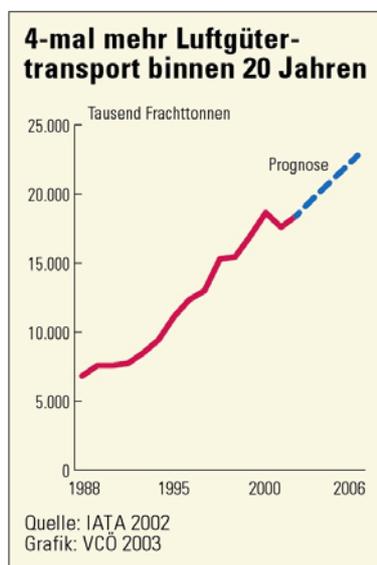
Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Globalisierung hat in den letzten zehn Jahren durch neue Kommunikationstechnologien, die Liberalisierung der Finanzmärkte und billigen Verkehr eine rasante Entwicklung durchgemacht.

Zunehmender Handel mit verstärkter internationaler Arbeitsteilung bedeutet mehr Verkehr. Mit weitreichenden Folgen für die Umwelt: Steigender Energie- und Flächenverbrauch, sowie gesundheitsgefährdende Schadstoff- und Lärmbelastungen sind die Kehrseite dieser Globalisierung. Auch die zusätzliche Liberalisierung von Öffentlichem Verkehr und von Transportdienstleistungen durch GATS hat derzeit kaum vorhersehbare soziale und ökologische Auswirkungen.

Ende des Verkehrszuwachses nicht absehbar

Güter und Dienstleistungen werden heute meist dort hergestellt, wo sie am billigsten sind. Der Einkauf von Rohstoffen, die einzelnen Produktionsschritte und der Verkauf der Produkte wird ohne Rücksicht auf Entfernungen über die ganze Welt verteilt. Ein Trainingsanzug, der im Wiener Sportgeschäft hängt, wird in China zusammengenäht – mit Baumwolle aus Lateinamerika. Diese internationale Arbeitsteilung verlangt längere Transportwege. Allein der Güterverkehr nahm auf den Weltmeeren in den letzten zehn Jahren um mehr als 25 Prozent zu, die Flugtransporte sogar um 140 Prozent.

Dazu zwei Grafiken zu Luftverkehr und Seeverkehr:

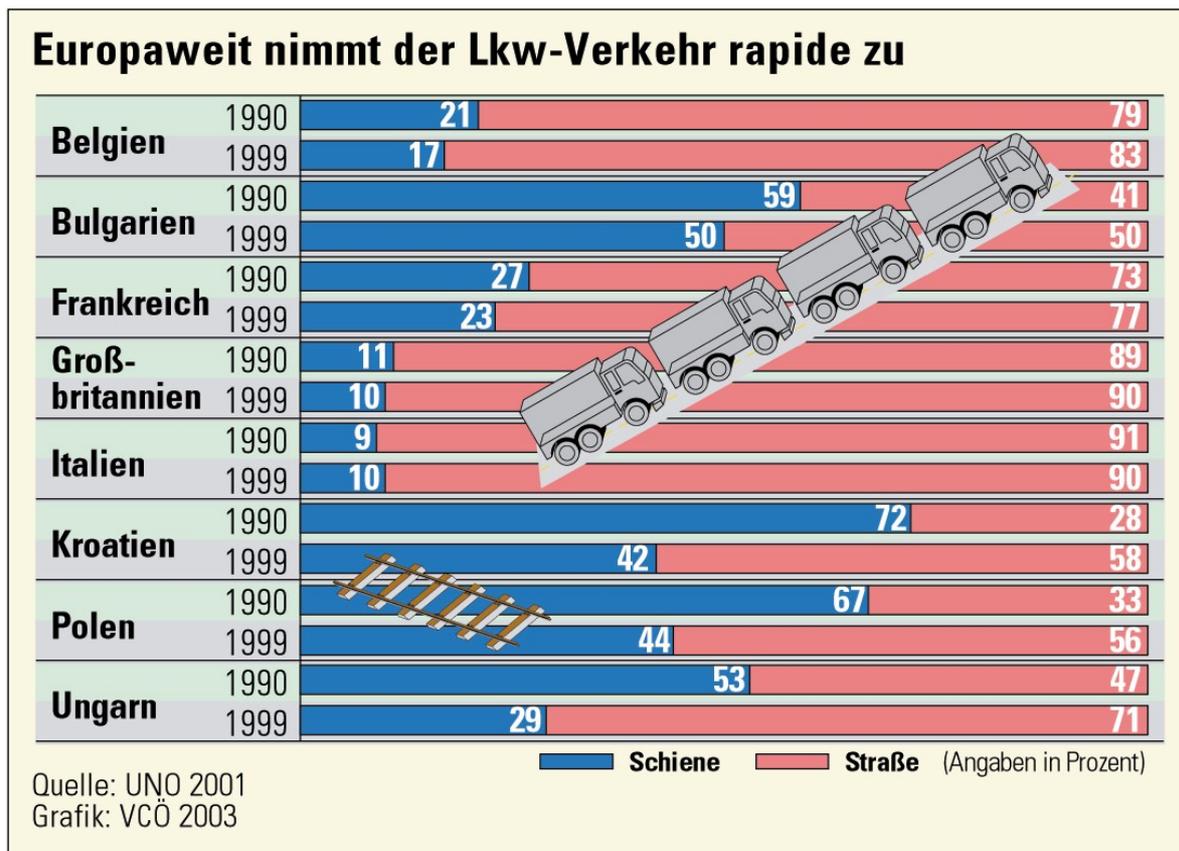


Umweltverträgliche Bahn verliert an Bedeutung

Der Anteil der umweltverträglichen Bahn und der Schifffahrt am gesamten Güterverkehr nimmt deutlich ab. Die steigenden logistischen Anforderungen und die Zunahme von Just-in-Time-Konzepten bevorzugt den Lkw- und Luftgüterverkehr. Dieser Effekt wird zusätzlich durch die ungleiche Anlastung der volkswirtschaftlichen Kosten verstärkt. So ist das im Flugverkehr verwendete Kerosin noch immer von der Mineralölsteuer ausgenommen.

Die Netzlänge des Europäischen Schienennetzes nahm trotz des steigenden Gesamtverkehrsaufkommens seit dem Jahr 1990 um mehr als 7.000 Kilometer ab. Gleichzeitig nahm die Länge des Autobahnnetzes um 11.000 Kilometer zu. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in der Verschiebung des Gütertransports von der Schiene zu Straße wieder. Während etwa in Kroatien im Jahr 1990 noch 72 Prozent der Transportleistung auf der Schiene abgewickelt wurde, waren es im Jahr 1999 nur mehr 42 Prozent.

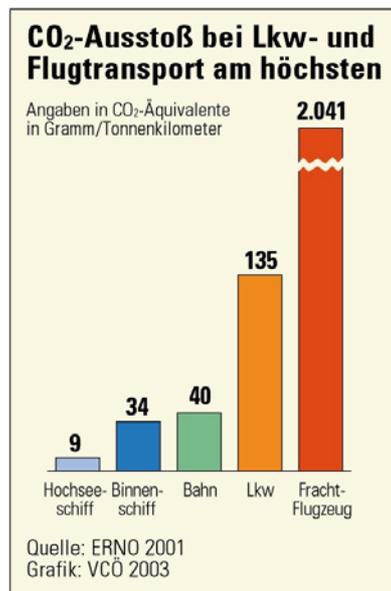
Grafik zu europaweitem LKW-Verkehr:



Die ökologischen und sozialen Folgen des zunehmenden Verkehrs finden kaum Beachtung

Neben Schadstoffen und Lärm emittiert der Verkehr in Österreich bereits mehr als 25 Prozent aller Treibhausgase und ist der am schnellsten wachsende Bereich. Flug- und Straßenverkehr sind maßgeblich für die globale Klimaänderung verantwortlich. Aber nicht nur die Umweltfolgen sind gravierend: Laut Weltgesundheitsorganisation WHO sterben durch Verkehrsunfälle jährlich mehr als eine Million Menschen im Straßenverkehr. Das sind pro Tag acht voll besetzte Jumbojets!

Grafik zu CO₂ Ausstoss:



Gravierende Folgen von GATS für den Verkehr

Faire Rahmenbedingungen für alle Verkehrsmittel

Allein in Österreich verursacht der Güterverkehr externe Kosten in der Höhe von mehr als sieben Milliarden Euro pro Jahr. Das sind vor allem Umwelt-, Lärm- und Gesundheitskosten, die nicht von den Verursachern getragen werden. Billige Transportleistungen steigern damit die Nachfrage über das gesamtwirtschaftlich Sinnvolle hinaus und beschleunigen so das Global Sourcing, die Verteilung von Fertigungsprozessen über die ganze Welt. Im Zuge der Neuordnung der EU-Wegekostenrichtlinie ist daher die Einbeziehung der sozialen und ökologischen Kosten in die Transportkosten dringend notwendig. Europäische Lösungen sind auch deshalb so wichtig, weil für nationale Sonderregelungen in GATS noch weniger Spiel-

raum sein wird. Die Beschränkung von Lkw-Transit könnte etwa dem GATS-Prinzip nach Gleichbehandlung in- und ausländischer Transportunternehmen widersprechen.

Umweltstandards dürfen durch GATS nicht ausgehebelt werden!

Werden die in GATS zur Liberalisierung freigegebenen Dienstleistungsbereiche durch Umweltauflagen geregelt, so wird von der WTO ein Notwendigkeitstest durchgeführt. Dabei prüft die WTO, ob die gewählte Maßnahme die am wenigsten wettbewerbsverzerrende ist. Bisher hat das WTO-Tribunal in elf von zwölf Fällen, in denen eine Umweltmaßnahme als handelsdiskriminierend geklagt wurde, gegen die Umwelt entschieden. Besonders schwerwiegend ist dies, da WTO-Recht über nationalem Recht und EU-Recht steht. Im Falle der Liberalisierung des Öffentlichen Verkehrs könnte so beispielsweise bei Ausschreibungen die Auflage, umweltverträgliche Erdgasbusse einzusetzen, als unzulässig erachtet werden. Auch eine ökologisch notwendige Querfinanzierung der Schiene durch die Straße könnte zukünftig vor dem WTO-Tribunal als wettbewerbsverzerrend abgelehnt werden.

Warnendes Beispiel NAFTA: Offene Straßen für unsichere Lkw

Die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA ist dem GATS in vielen Punkten ähnlich. Der NAFTA-Vertrag sah eine Öffnung der US-Straßen für mexikanische Lkw-Unternehmen vor. Eine Harmonisierung der Standards wurde aber nicht vorgenommen. Mexiko kennt beispielsweise keine Begrenzungen der Fahrtzeiten für Lkw-Lenker und hat geringere Auflagen beim Transport gefährlicher Güter. Fahrtenschreiber werden nicht verwendet. Die Folge ist eine 3-mal höhere Rate an tödlichen Unfällen wie in den USA. Dennoch verurteilte das NAFTA-Tribunal die USA unter Androhung von Sanktionszahlungen, ihre Straßen für mexikanische Unternehmen zu öffnen.

Öffentliche Hand verliert durch GATS Gestaltungsspielraum in der Verkehrspolitik

Warnendes Beispiel, wenn es um Verschlechterungen durch die freie Liberalisierung des Öffentlichen Verkehrs geht, ist Großbritannien. Die vorgesehenen EU-Standards dürfen daher durch GATS nicht unterschritten werden, denn einmal erfolgte Liberalisierungen können nach WTO-Recht nur im Abtausch gegen andere Bereiche und durch finanzielle Kompensation rückgängig gemacht werden.

Nach Plänen der EU-Kommission sollen zukünftig Aufträge im Öffentlichen Verkehr nur mehr nach einer Ausschreibung vergeben werden. Der öffentliche Auftraggeber sollte dann die Möglichkeit haben, im kontrollierten Wettbewerb Qualitätskriterien, wie Fahrpreise, Taktzeiten usw. festzulegen. Falls Öffentlicher Verkehr im Rahmen von GATS aber nicht als öffentlicher Dienst im Sinne der Daseinsvorsorge des Staates für seine Bürger definiert wird,

droht ein ungezügelter Wettbewerb. Die flächendeckende Versorgung mit Öffentlichem Verkehr ist dann stark gefährdet. Es droht die Einstellung von Bus- und Bahnlinien.

Interessen der Bevölkerung bei GATS-Verhandlungen berücksichtigen

Die Welthandelsorganisation (WTO) möchte im Rahmen von GATS die Liberalisierung der Wirtschaft weltumspannend fortsetzen und auf den Dienstleistungsbereich ausdehnen. Weltweite Erfahrungen, beispielsweise beim Öffentlichen Verkehr, zeigen, dass es bei ungezügelter Liberalisierung zu negativen sozialen, ökologischen und ökonomischen Folgen kommen kann. Liberalisierungsmaßnahmen sind deshalb hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Soziales zu untersuchen, bevor im Zuge der GATS-Verhandlungen nicht mehr umkehrbare Verpflichtungen eingegangen werden. Vertreter von NGOs und Gewerkschaften sollen in die Beratungen eingebunden werden, wie bereits derzeit Vertreter der Wirtschaft.

Der VCÖ fordert, dass auf EU-Ebene der Verkehrsbereich fit für eine soziale und umweltverträgliche Globalisierung gemacht wird. Die neue EU-Wegekostenrichtlinie soll die Einbeziehung aller externen Kosten für die Berechnung der Mauthöhe erlauben. Zudem ist Flugbenzin endlich zu besteuern. Österreich soll sich in den GATS-Verhandlungen dafür einsetzen, dass ökologische und soziale Standards im Verkehrsbereich nicht unter die Räder kommen.

Schlussfolgerungen:

Verkehr in der EU für eine umwelt- und sozial verträgliche Globalisierung fit machen

- Rasche Umsetzung der EU-Wegekostenrichtlinie für mehr Kostenwahrheit im Verkehr. Der Lkw-Verkehr soll die von ihm verursachten Umwelt- und Gesundheitskosten selbst tragen. Die Querfinanzierung der Schiene durch die Straße soll mit den eingenommenen Geldern ermöglicht werden.
- Im Flugverkehr eine EU-weite Besteuerung von Kerosin umsetzen und Impulse für eine weltweite Kerosinsteuer setzen. Derzeit wird Kerosin weltweit nicht besteuert.
- Vorrang dem Ausbau und der Verbesserung des Schienennetzes beim Infrastrukturausbau in Europa.

Einfluss Österreichs und Europas bei GATS-Verhandlungen geltend machen

- Berücksichtigung von Arbeits-, Umwelt- und sozialrechtlichen Standards. Höhere nationale und europäische Standards bei der Auftragsvergabe dürfen durch GATS nicht aufgehoben werden. Das betrifft etwa die Einhaltung von Kollektivverträgen, Chancengleichheit, Nichtdiskriminierung sowie sozial- und umweltpolitische Ziele.

Ist dies nicht möglich, müssen gesellschaftliche und ökologisch sensible Sektoren, wie z.B. der Öffentliche Verkehr, aus dem GATS ausgenommen werden.

- Flexiblere Gestaltung der Verträge. Die Möglichkeit zur Erprobung neuer Modelle und die Zurücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen soll gewährleistet sein, wenn die damit verbundenen Erwartungen nicht erfüllt werden, andernfalls müssen sensible Sektoren aus GATS ausgenommen werden.
- Das Recht, national bzw. EU-weit höherwertige technische Normen und Standards, Qualifikationserfordernisse und Zulassungsverfahren festzulegen, soll erhalten bleiben.
- Einbeziehung von Gewerkschaften, NGOs und Interessensvertretungen in die Beratungen. Derzeit werden jene Bereiche, die von den einzelnen Staaten zur Liberalisierung angeboten werden, aus taktischen Gründen geheim gehalten.
- Folgenabschätzung vor der Übernahme weiterer Liberalisierungsverpflichtungen. Liberalisierungsmaßnahmen sollen auf ihre Auswirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Soziales untersucht werden.

Quellen

Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Berlin 2002

Milborn Corinna, Faber Claus, Globalisierung & Verkehr, unveröffentlicht, Wien 2003

VCÖ, Globalisierung darf Umwelt und Soziales nicht überrollen, Verkehr aktuell 2/2003, Wien 2003

VCÖ, Wettbewerb im Öffentlichen Verkehr – Mit Effizienz zu hoher Qualität, Wissenschaft & Verkehr, 3/2001, Wien 2001

10. Zusammenfassende Forderungen der ÖKOBÜRO – Mitglieder

an die VertreterInnen der österreichischen Verhandlungsdelegation in Cancun sowie das EU-Verhandlungsteam

Die Delegationsmitglieder sollen bei der 5. Ministerkonferenz der WTO in Cancun von 10. – 14. September 2003 folgende Punkte berücksichtigen:

- Die Berücksichtigung von Umweltstandards im Rahmen von Produktionsprozessen, sowie der Themen Ernährungssicherheit, Tierschutz, Landschaftspflege, etc. – diese sogenannten „*non trade concerns*“ **sind im Rahmen der WTO-Verträge so zu verankern**, dass sie dem Freihandelsprinzip vorgehen
- Internationale Spielregeln (*codes of conduct*) **für die multinationalen Konzerne** verankern
- Ein **Moratorium für die Anwendung des derzeitigen WTO-Streitbeilegungsverfahrens bei Ernährungs- und Umweltangelegenheiten** verankern.
- Die Einrichtung einer **"Development Box"** unterstützen, die gezielte Maßnahmen zur Unterstützung von Ernährungssicherheit, der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und insbesondere von Erzeugern mit geringem Einkommen und geringen Ressourcen erlaubt
- Die **Abschaffung aller umweltschädigender Exportsubventionen** und anderer Subventionen mit negativen Umwelteffekten
- Klärung der Rolle zwischen Umwelt und Handelsabkommen in Verbindung mit einer **Stärkung der Rolle der Umweltabkommen einschließlich Durchsetzungsmechanismen** (compliance mechanism)
- **Stärkung der UNO-Institutionen als übergeordnete Instanz bei Konfliktfällen zwischen Umwelt- und Handelsabkommen und –interessen** und Verlegung der Debatte auf UNO-Ebene.
- **Internationales Verbot** und explizite Verankerung dieses Verbots im TRIPS-Abkommen (im Rahmen der Revision des Artikel 27) **für Patente, deren Schutz Lebewesen oder Teile davon (wie z. B. Gene) umfasst**
- für Patente, deren Schutz Lebewesen oder Teile davon (wie z. B. Gene umfasst).
- **Die Evaluierung (Impact Assessment) des WTO - Landwirtschaftsabkommens**
- **Verkehrspolitik in der EU für eine umwelt- und sozialverträgliche globale Entwicklung fit machen durch:**

- Rasche Umsetzung der EU-Wegekostenrichtlinie für mehr Kostenwahrheit im Verkehr.
- EU-weite Besteuerung von Kerosin im Flugverkehr und Impulssetzung für eine weltweite Kerosinsteuer
- Vorrangigem Ausbau und Verbesserung des Schienennetzes beim Infrastrukturausbau in Europa.

- ***Einfluss Österreichs und Europas bei GATS-Verhandlungen geltend machen durch:***
 - Berücksichtigung von höheren nationalen und europäischen Standards im Bereich von Arbeits-, Umwelt- und Sozialrecht. Diese dürfen durch das GATS nicht unterlaufen werden.
 - flexiblere Gestaltung der WTO – Verträge, um gegebenenfalls die Zurücknahme von Liberalisierungsverpflichtungen zu ermöglichen, ohne Kompensationsleistungen erbringen zu müssen bzw. Herausnahme der sensiblen Sektoren aus den GATS - Verhandlungen
 - die Aufrechterhaltung des Rechts, national bzw. EU-weit höherwertige technische Normen und Standards, Qualifikationserfordernisse und Zulassungsverfahren festzulegen.
 - die Einbeziehung von Gewerkschaften, NGOs und Interessensvertretungen in die Beratungen.
 - gründliche Folgenabschätzung vor der Übernahme weiterer Liberalisierungsverpflichtungen.

- ***Verhandlungsmoratorium bei GATS, statt weiterer GATS – Verhandlungen:***
 - Umfassende Evaluierung bisher erfolgter Privatisierungen/Liberalisierungen
 - Verbesserung der öffentlichen Dienste; speziell im Wasser- und Nahverkehrsbereich
 - Transparenz und demokratische Mitbestimmung bei etwaigen zukünftigen GATS – Verhandlungen

11. GATS Umweltdienstleistungen

Brigitta Litschauer ,
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft; Abteilung III/2

Kurzer Überblick über das GATS, die laufenden Verhandlungen und über die Umweltdienstleistungen.

Für die GATS-Verhandlungen ist federführend das BMWA zuständig. Im GATS Bereich ist das BMLFUW nur in wenigen Bereichen berührt, und kann daher auch nicht zu allen Bereichen Stellung nehmen.

Das GATS ist ein multilaterales Abkommen zur Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Es wurde im Rahmen der Uruguay Runde, die 1994 abgeschlossen wurde, ausverhandelt. Es besteht aus einem allgemeinen Teil und den Verpflichtungslisten.

Obwohl Österreich, Schweden und Finnland 1995 der EU beigetreten sind, gab es getrennte Verpflichtungslisten

- **einerseits die der EU-12 und**
- **andererseits die der 3 neu beigetretenen Länder.**

Im wesentlichen handelte es sich dabei um die Festschreibung des Ist-Zustandes. Den österreichischen Verpflichtungslisten hat das österreichische Parlament – noch vor dem EU-Beitritt – zugestimmt. Erst jetzt wurden die Listen konsolidiert und ein neues EU-Angebot erstellt.

Die weiteren **Verhandlungen basieren auf 2 Mandaten:**

- erstens auf der sog. **built in agenda**,
- zweitens auf der **Ministererklärung von Doha**

Built in agenda heißt: Verhandlungen zur weiteren Liberalisierung sind bereits im Abkommen selbst vorgesehen. Die Verhandlungen aufgrund dieses Mandates haben im Jahr 2000 begonnen.

In der **Doha Ministererklärung** hat man sich zum Ziel gesetzt:

- die Förderung des Wirtschaftswachstums
- die Entwicklung der Entwicklungsländer

Für die Abgabe der Forderungslisten galt die Frist 30.6.2002

Für die Abgabe der Angebotslisten galt die Frist **31.3.2003**

Wie in so vielen Verhandlungsbereichen konnte auch hier der 31.3.2003 nicht eingehalten werden. Nur einige wenige WTO-Mitglieder haben die Frist eingehalten. Das EU-Angebot wurde am **29.4.2003** nach Genf übermittelt.

Folgende Dienstleistungen werden vom GATS erfasst:

Geschäftsdienstleistungen,

Kommunikationsdienstleistungen,

Baudienstleistungen,

Vertriebsdienstleistungen,

Bildungsdienstleistungen,

Gesundheitsdienstleistungen,

Umweltdienstleistungen,

Finanzdienstleistungen,

Fremdenverkehrs- und Reisedienstleistungen,

Freizeit,

Kultur und Sport,

Verkehrsdienstleistungen.

Es soll hier nicht auf alle Bereiche eingegangen werden, sondern nur auf die **Umweltdienstleistungen**.

Darunter versteht man:

Wasser für menschliche Verwendung und Abwassermanagement,

Luftreinhaltung und Klimaschutz,

Sanierung von Boden und Wasser,

Lärm und Schwingungsbekämpfung,

Biodiversität und Landschaftsschutz,

sonstige

Wichtig ist auch zu erwähnen, **welche Bereiche nicht unter GATS fallen:**

- **Dienstleistungen, die von der öffentlichen Hand angeboten werden,**
- Einwanderungspolitik und Zugang zum Arbeitsmarkt
- Import von Gütern zur Durchführung von Dienstleistungen
- **Privatisierung**
- Investitionsschutz
- Verpflichtenden Sozialversicherungssysteme

Zur Privatisierung möchte ich anmerken, dass diese häufig mit der Liberalisierung verwechselt wird.

Ganz besondere Bedeutung hat die **horizontale Ausnahme für Leistungen der Daseinsvorsorge**, den „public utilities“. Diese Dienstleistungen können auf nationaler Ebene einem öffentlichen Monopol unterworfen oder exklusiv einem privaten Bewerber übergeben werden.

Die österreichischen Verpflichtungslisten von 1994 enthalten keine solche horizontale Ausnahme, das jetzige EU-Angebot ist strenger – d.h. weniger liberal - als die bisherigen österreichischen Verpflichtungen.

Besonders wichtig erscheint, dass die EU kein Angebot bei der Wasserversorgung gemacht hat. Die anderen Umweltdienstleistungen sind schon zu einem gewissen Grad liberalisiert, das EU-Angebot geht aber nicht darüber hinaus. Für Österreich wird also weitgehend der status quo beibehalten werden. Es ist also nicht zu befürchten, dass diese Dienstleistungen, die von der öffentlichen Hand angeboten werden, ab jetzt liberalisiert werden müssen.

Ich möchte auch noch erwähnen, dass es **einem WTO-Mitglied freisteht, welche Dienstleistungen es für den internationalen Wettbewerb öffnet und unter welchen Auflagen.**

D.h. niemand wird gezwungen, alle Bereiche zu liberalisieren.

Selbst im Falle einer vollen Liberalisierung gelten auch für ausländische Dienstleistungsanbieter die jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften.

Abschließend wäre zu bemerken, dass sich alles noch im **Verhandlungsstadium** befindet. Es liegen erst **25 Dienstleistungsangebote** vor. Nachdem aber die EU-15 im Umweltbereich und insbesondere bei der Frage der Wasserversorgung an einem Strang ziehen, kann man doch einigermaßen zuversichtlich sein, dass sich in diesem Bereich bis zum Ende dieser WTO-Runde nichts oder nur wenig ändern wird.

12. GATS und öffentliche Dienstleistungen

Was bedeuten die geplanten Liberalisierungsschritte für Kommunen, die in der Daseinsvorsorge aktiv bleiben wollen, am Beispiel der Stadt Wien?

Martin Pospischill, MA 27

1. Einleitung

Die Marktöffnungen der letzten Monate und Jahre in einigen Sektoren öffentlicher Dienstleistungen, wie beispielsweise der Telekommunikation, der Energieversorgung oder im Bereich der Post, haben in Europa zu großen Veränderungen geführt. Weitere Liberalisierungsvorhaben wie im öffentlichen Personennahverkehr oder im europäischen Eisenbahnfernverkehr stehen derzeit in Verhandlung oder befinden sich in Vorbereitung. In ihrer jüngsten Binnenmarktstrategie vom 7. Mai 2003 für den Zeitraum 2003 bis 2006⁷⁰ hat die Europäische Kommission (EK) unter anderem auch eine Überprüfung der Wettbewerbssituation für den Bereich der **Wasserversorgung** angekündigt. Titel des Strategiepapiers: „10 Punkte Plan der Kommission, damit es Europa besser geht“.

Dies ist insofern bemerkenswert, als die EK im Rahmen der zeitgleich stattfindenden GATS - Verhandlungen, dem Dienstleistungsabkommen der Welthandelsorganisation, am 29. April 2003 kein Angebot zu einer Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen - auch nicht im Bereich der Wasserversorgung - unterbreitete⁷¹.

Die unterschiedlichen Verhandlungsschauplätze in Genf (WTO/GATS) und Brüssel (Binnenmarkt/EU), sowie das Diktat des Europäischen Beihilfe- und Wettbewerbsrechts stellen die Regionen und Kommunen bei der Mitgestaltung der Zukunft öffentlicher Dienstleistungen vor große Herausforderungen. Dies gilt auch für das breite Angebot an Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Stadt Wien.

⁷⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic Committee and the Committee of the Regions; Internal Market Strategy Priorities 2003-2006

⁷¹ Die Ausklammerung öffentlicher DL von den GATS Verhandlungen entspricht auch der Forderung der österreichischen Bundesländer (siehe dazu die einheitliche Stellungnahme der Länder i. S. des Art. 23 d Abs. 2 B-VG vom 26. März 2003) an den Bund, sowie der Position Österreichs und Großbritanniens zu GATS gegenüber der EK

2. Konsequenzen der Liberalisierung für die Kommunen

2.1 Gemeindeautonomie, kommunale Selbstverwaltung und Subsidiarität

Die bisherigen Erfahrungen mit Marktöffnungen auf Europäischer Ebene im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen zeigen, dass die Regelung eines bestimmten Sektors durch Europäische Rechtsnormen mit einer **geänderten Rollenverteilung** für Politik und öffentliche Hand einher geht: in der Regel ist in wettbewerbsorientierten Märkten die Vergabe einer Dienstleistungskonzession an einen Betreiber an ein zwingend vorgeschaltetes transparentes Verfahren zur Ermittlung des Bestbieters verbunden.

Diese Voraussetzung drängt die öffentliche Hand vielfach von der Rolle des Dienstleistungserbringers in jene des Bestellers von Leistungen. Rechtspolitisch wird dies als staatliche **Gewährleistungsverantwortung** bezeichnet.

In der Bundesrepublik und in Österreich liegt dem Staatsaufbau u.a. der Gedanke der **Gemeindeautonomie** und kommunalen Selbstverwaltung zugrunde. Dies drückt sich darin aus, dass jede Gemeinde grundsätzlich über ein Wahlrecht verfügt, öffentliche Dienstleistungen entweder selbst (z.B. durch ein kommunales Unternehmen/Stadtwerk in Form von Eigenregie) oder durch Dritte (privates Unternehmen) zu erbringen. Diese Wahlfreiheit für Kommunen findet im Begriff „**Subsidiarität**“ des EG Vertrags eine Entsprechung und bedeutet nach europäischer Lesart, dass die Erfüllung von Aufgaben jeweils auf der unterst (best)möglichen Organisationsstufe im Staatsaufbau angesiedelt sein soll. Nur Aufgaben, die organisatorisch nicht von der kleineren Einheit bewältigt werden können, sollen nach diesem Verständnis auf eine höhere Ebene gezogen werden.

2.2 Verlust politischer Verantwortung

Mit der neuen Rolle der bloßen Gewährleistungsverantwortung, die den Kommunen von der EK zugedacht wird, ist ein Verlust an politischer Verantwortung in Bezug auf die Erbringung der Leistungen verbunden. Der Staat im weitesten Sinn ist danach nur noch für den Organisationsrahmen, das Vergabeverfahren zur Ermittlung des Bestbieters einschließlich der Definition der Qualitätskriterien sowie die finanzielle Erfüllung des gemeinwirtschaftlichen Vertrages mit dem Inhaber der Dienstleistungskonzession verantwortlich. Gegenüber der derzeitigen rechtlichen Situation in der BRD und in Österreich bedeutet dies ein Minus an politischer Verantwortung und damit eine schleichende und weitere Aushöhlung des Bereiches der Gemeindeautonomie.

2.3 Wirtschaftliche Konsequenzen

Auffallend ist, dass ausgerechnet der Bereich der Wirtschaft und Wirtschaftlichkeit, in dem sich die EK durch den Systemwandel die größten Einsparungen für die öffentlichen Haushalte (Stichwort Konvergenzkriterien) verspricht, wissenschaftlich am schlechtesten erforscht

und dokumentiert ist. Die Kommission war und ist bis heute nicht in der Lage, den wirtschaftlichen Mehrwert eines verpflichtenden Ausschreibewettbewerbs im Bereich der Daseinsvorsorge gesamtwirtschaftlich zu evaluieren und im Hinblick auf die Gewährleistung einer nachhaltigen Entwicklung überzeugend darzustellen.

Selbst die von der EK stereotyp immer wieder vorgetragenen „Positivbeispiele“ der Liberalisierung wie der Sektor Telekommunikation weisen deutliche Schwachstellen in ihrer Überzeugungskraft auf: zu deutlich zeichnen sich bereits nach wenigen Jahren Beobachtungszeitraum Tendenzen zu einer **Oligopolbildung** privater Anbieter bei gleichzeitigem Verlust der politischen Kontrollrechte ab. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Telekom Liberalisierung in dieser Form überhaupt nur möglich war, weil auf bereits bestehende Versorgungsnetze zugegriffen werden konnte, die auch ökonomisch nicht rentable Teilnehmer ans Netz anbinden.

Bei netzgebundenen Dienstleistungen sind die Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung von **Universaldiensten** heftig umstritten oder de facto rechtlich nicht vollziehbar. Der Verordnungsentwurf der EK zur Liberalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs⁷² trifft keine Vorgaben für die Sicherstellung netzgebundener Infrastruktur (etwa im Bereich des schieneengebundenen Verkehrs). Für den interessierten Beobachter bleibt die Frage offen, welchen „Europäischen Mehrwert“ die viel gepriesene Marktöffnung zeitigen soll und ob es nach dem Experiment Marktöffnung „Europa am Ende nicht vielleicht schlechter geht“. Mangels einer breit angelegten Debatte über den weiteren Weg und aufgrund des weitgehenden Fehlens international vergleichbarer Liberalisierungsbeispiele und Daten verbleibt die inhaltliche Auseinandersetzung um die Zukunft der öffentlichen Dienstleistungen so meist im Bereich weltanschaulicher Postulate.

3. Ökonomische Perspektiven der Marktöffnung

Da die Konsequenzen der voranschreitenden Marktöffnung für Kommunen in wirtschaftlicher Hinsicht am wenigsten abschätzbar zu sein scheinen, soll auf diesen Problembereich im Folgenden etwas näher eingegangen werden.

3.1 Personalkosten/Situation der Arbeitsmärkte

Verfügbare Daten aus dem Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zeigen, dass 60 bis 80 Prozent aller Einsparungen aus Personalkosten resultieren.

Eine Aufstellung der Generaldirektion Energie und Verkehr über die Entwicklung des Beschäftigungsstands im Eisenbahnsektor der EU Hauptbetreiber belegt, dass in den 15 EU Mitgliedstaaten im Zeitraum 1990 bis 1998 ca. 40 Prozent aller Arbeitsplätze verloren gin-

⁷² Kom. 7/2000 in der Fassung Kom. 107/2002 endg

gen. Für Österreich weisen die Zahlen einen um 20 Prozent verringerten Beschäftigtenstand aus. Europaweit gingen so allein im Eisenbahnbereich ca. 500.000 Arbeitsplätze verloren.

Land (Hauptbetreiber)	1990	1995	1997	1998	Veränderungen in %, 1990-98
Österreich (ÖBB)	66,9	61,3	55,1	53,5	-20,0
Belgien (NMBS/SNCB)	45,2	41,9	40,2	40,0	-11,5
Dänemark (DSB)	20,4	15,7	11,1	10,9	-46,6
Finnland (VR)	20,2	15,2	14,3	13,8	-31,7
Frankreich (SNCF)	202,1	181,1	175,0	175,0	-13,4
Deutschland (DB AG)	482,3 (a)	294,9	233,5	209,6	-56,5
Griechenland (OSE)*	13,5	12,5	11,8	10,9	-19,6

Land (Hauptbetreiber)	1990	1995	1997	1998	Veränderungen in %, 1990-98
Irland (CIE)	11,8	11,1	10,7	10,7	-9,3
Italien (FS)	200,4	129,8	121,8	118,3	-41,0
Luxemburg (CFL)	3,5	3,2	3,1	3,1	-11,4
Niederlande (NS)	26,2	26,6	25,9	25,8	-1,5
Portugal (CP)	22,1	13,1	12,8	10,6	-52,0
Spanien (RENFE)	49,7	39,0	36,4	35,0	-29,6
Schweden (SJ+MTAB)	20,8	14,2	12,1	11,1	-46,6
Vereintes Königreich (gesamter Sektor)*	154,7	121,1 (b)	98,3	-	-36,5
Gesamt	1.339,8	980,7	862,1	ca. 800	ca. -40 %

Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion Energie und Verkehr bzw. EIRO für Daten, die mit * gekennzeichnet sind

Problematisch stellen sich auch die zum Teil erheblich voneinander abweichenden Löhne und Gehälter von Angestellten zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen dar. In letzter Zeit trifft dieses Szenario vermehrt selbst für Mitarbeiter innerhalb ein und desselben Unternehmens zu. Speziell dort, wo Kollektivverträge schlechtere finanzielle Abgeltungen bei gleicher oder mehr Leistung gegenüber öffentlich rechtlichen Dienstverhältnissen vorsehen, bestehen starke Tendenzen zu einer **Nivellierung der Lohnkosten nach unten**. Zu diesem Schluss kommt auch eine dazu in Österreich verfasste Studie vom 11. März 2002⁷³: Dem-

⁷³ Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGGP); „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil 1: Eisenbahnen und ÖPNV, Stand: 11. 3. 2002, Seite 28

nach sind die Arbeitsbedingungen in privatisierten und Privat – Unternehmen durchwegs schlechter als in den staatlichen Unternehmen.

Hinzu kommt, dass viele Fragestellungen im Bereich des Betriebsüberganges⁷⁴ weder vergaberechtlich (etwa ob ein neuer Betreiber zur Übernahme vorhandenen Personals vertraglich verpflichten werden kann), noch im Hinblick auf eine Bestandsgarantie bestehender vertraglicher Beziehungen zum übernommenen Unternehmen klar sind. Daran ändern auch punktuell hilfreiche Entscheidungen des EUGH nichts⁷⁵.

3.2 Parallelstrukturen

Die Einführung eines verpflichtenden Ausschreibewettbewerbs im Bereich der Daseinsvorsorge bedingt den Aufbau sogenannter „Ausschreibender Behörden“ („competent authorities“) bei jenen Kommunen, die ihre öffentlichen Dienstleistungen bislang in Eigenregie erbrachten. Dabei darf nicht übersehen werden, dass ein sektorspezifisches Know-how zur Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen bei den Stadt- und Kommunalverwaltungen vielfach nicht existent ist.

Mit 1. Jänner 2003 wurde daher bei der MA 27 – EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung das Energiereferat der Stadt Wien angesiedelt und die Stabstelle Daseinsvorsorge eingerichtet.

Vergleiche mit anderen Städten⁷⁶ im ÖPNV zeigen, dass der Aufbau ausschreibender Behörden kostspielig und personalintensiv ist. Die geänderten Marktstrukturen erzeugen vielfach neue Verwaltungsströme, die – eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise vorausgesetzt – Einsparungen aus der Liberalisierung wieder zunichte machen⁷⁷.

Am Beispiel ÖPNV stellt sich bei den ausschreibenden Behörden zudem die Frage nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. So können etwa Bundesland übergreifende Nahverkehrsdienstleistungen von einer allfälligen Wiener ausschreibenden Behörde ohne begleitende innerstaatliche Normen gar nicht ausgeschrieben werden. Gerade für Wien mit seinem Konzept einer immer stärkeren Verkehrsintegration (im Rahmen des Verkehrsverbundes Ost Region – „VOR“) und möglichst reibungslosen Erfassung der (ÖBB) – Pendlerströme durch die Wiener Linien wäre eine Zersplitterung der zentralen Koordination des Verkehrsangebotes kontraproduktiv. Pendlerströme pflegen im Binnenmarkt gewöhnlich nicht an politischen Grenzen halt zu machen.

⁷⁴ vgl. dazu die RL 77/187/EWG des Rates vom 14. Februar 1977, zuletzt geändert durch die RL 98/50/EG des Rates vom 29. Juni 1998

⁷⁵ EuGH 25.01.2001, Rs. C-172/99, wonach die RL 77/187/EWG über den Betriebsübergang auch dann anwendbar sein kann, wenn zwischen den nacheinander beauftragten Unternehmen eine unmittelbare vertragliche Beziehung fehlt.

⁷⁶ Vgl. z.B. Manchester: dort umfasst die Competent Authority ca. 60 hoch qualifizierte Mitarbeiter

⁷⁷ Ausschreibende Behörde des Verkehrsverbundes Rhein-Ruhr: „Ausschreibeverfahren sind eine Spielweise für Juristen“; „Vermehrte Vergabenachprüfverfahren fressen Einsparungen aus der Liberalisierung auf – Tendenz steigend“

3.3 Marktversagen

Das viel zitierte Credo von der Funktionsfähigkeit privater Märkte bleibt bislang die Antwort schuldig, welche Korrekturmöglichkeiten beim Eintritt von Marktversagen bestehen. Dass es sich bei dieser Fragestellung nicht um rein akademische Gedanken handelt, belegen die vielen Beispiele nicht gewährleisteter Versorgungssicherheit im Energiesektor (z.B. Silicon Valley, Kalifornien, USA) und beim Eisenbahnverkehr (UK).

Auch die Erfahrungen der Pariser Stadtverwaltung mit der Teilprivatisierung der städtischen Wasserversorgung verliefen nicht erwartungsgemäß. Zudem zeigt das Pariser Beispiel, dass nachträgliche Korrekturen erfolgter Marktöffnungen nur sehr eingeschränkt möglich sind: Regelmäßig muss nämlich bei netzgebundenen Dienstleistungen das qualifizierte Personal des öffentlichen Unternehmens, das mit den technischen Details des Versorgungsnetzes vertraut ist, von einem neuen privaten Anbieter teuer abgeworben und mit übernommen werden. Ohne das fachspezifische Know How dieser Mitarbeiter wären viele private Anbieter nicht in der Lage, komplexe und z.T. technisch sehr spezifische Versorgungsdienstleistungen zu erbringen. Dieser „Brain Drain“ ist im Fall von Marktversagen (etwa weil ein privater Anbieter in Konkurs geht und kurzfristig ein alternativer Betreiber nicht zur Verfügung steht) von der öffentlichen Hand bzw. dem vormals öffentlichen Betreiber aber nicht zu kompensieren. Dies gilt auch für das Beispiel der Re-Verstaatlichung des britischen Eisenbahnwesens, die zwar gesellschaftspolitisch allgemein begrüßt wird, technisch de facto aber derzeit kaum umsetzbar sein dürfte.

Wien lukriert 82 Prozent seiner Bruttowertschöpfung aus dem Handel mit Dienstleistungen. Als Wirtschaftsstandort bezieht die Region einen Großteil ihrer Attraktivität aus der exzellenten Versorgung ihrer Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen und der Gewährleistung von Versorgungssicherheit auf international höchstem Niveau⁷⁸. Wien rangiert im internationalen Benchmark in der Kategorie Lebensqualität unter den 5 Top Regionen der Welt – 2003 erlangte Wien in der Mercer Studie hinter Zürich den zweiten Platz.

4. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass Wien sich nicht grundsätzlich einer Marktöffnung im Bereich der Daseinsvorsorge verschließt. Im Einzelfall mag die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen durchaus Ergebnisse zeitigen, die zu den sogenannten „Synergieeffekten“ und einem „Mehrwert“ für alle Bürger führen. Öffentliche Dienstleistungen sollen auch regelmäßig auf ihre Effizienz und den Mitteleinsatz hin überprüft werden. Ob dies durch die Einführung eines obligatorischen Ausschreibewettbewerbs stets am besten gewährleistet ist, muss stark bezweifelt werden.

⁷⁸ Zitat Karl Kraus: „Was ich von einer Großstadt erwarte, sind instand gesetzte Gehsteige und eine funktionierende Kanalisation. Gemütlich bin ich selber.“

Wie oben dargestellt, fehlen in fast allen Sektoren verlässliche Daten und Erfahrungswerte über die wirtschaftlichen Konsequenzen von Marktöffnungen. Der Benchmark und die Entwicklung von Qualitätskriterien zur internationalen Mess- und Vergleichbarkeit der Leistungen der Daseinsvorsorge stecken noch in den Kinderschuhen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass viele öffentliche Ausschreibungen nach wie vor primär auf die Ermittlung des Billigstbieters ausgerichtet sind. Oft mit den genannten negativen Folgen. Das Stagnieren der Diskussion um einen **Qualitätswettbewerb** im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen in Europa ist auch auf das fehlende Interesse von Wissenschaft und Forschung am Thema zurückzuführen: seit Jahren gibt es zur Daseinsvorsorge praktisch keine neuen Erkenntnisquellen oder brauchbare Vergleichsdaten. Es ist nicht zu erwarten dass sich daran durch das kürzlich veröffentlichte Grünbuch der EK zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wesentliches ändert⁷⁹.

Schwer nachzuvollziehen ist, weshalb das Verlangen in Europa nach einer Öffnung der Märkte im Bereich der Daseinsvorsorge angesichts des aktuell sehr bescheidenen Wissensstandes über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Liberalisierungen so groß ist. Der dramatische Abbau von Arbeitskräften im Eisenbahnbereich, die Tendenz der Nivellierung von Löhnen und Gehältern nach unten, sowie die vielen anderen aufgezeigten Aspekte müssten in der Diskussion aus rein rationalen Überlegungen heraus Ansporn genug sein, verantwortungsvolle Evaluierungen im Vorfeld geplanter Marktöffnungen durchzuführen. Darin, und nicht in der unkritisch-reflexartigen Erschließung aller Dienstleistungssektoren für den Wettbewerb, liegt die Aufgabe und Verantwortung der Europäischen Institutionen. Dabei ist der Aspekt der **Kosten** von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge immer in Relation zum **Nutzen** zu setzen, den diese für eine Gesellschaft stiften.

In Wien ist der Nutzen der erbrachten öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Wohlstandssicherung und den Wirtschaftsstandort zu bedeutend, als dass die bisherigen Errungenschaften durch leichtfertiges Experimentieren mit der Marktöffnung aufs Spiel gesetzt werden dürften. Wien scheut keinen Vergleich seiner öffentlichen Dienstleistungen und spricht sich ausdrücklich für jeden Erfahrungsaustausch aus, der auf ein besseres Verständnis der Funktionsweise und Mechanismen für eine nachhaltige Entwicklung der Leistungen der Daseinsvorsorge abzielt.

Gleichzeitig wird allen Avancen nach Maximierung von „shareholder value“ zu Lasten der Leistungen der Daseinsvorsorge entschieden entgegen getreten.

⁷⁹ KOM (2003) 270 endgültig vom 21. Mai 2003

13. GATS – Entwicklung für wen ?

Gefahren weiterer Liberalisierungsschritte für die Menschen in den armen Ländern der Welt

Rudolf Remler-Schöberl, Dreikönigsaktion

Bei meinen Ausführungen möchte auf zwei zentrale Punkte eingehen, die von BefürworterInnen des GATS in bezug auf Entwicklungsländer ins Treffen geführt werden. Diese beiden „Behauptungen“ lauten:

- Entwicklungsländer werden von der Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen überproportional profitieren
- Jeder Staat kann frei wählen, welche Dienstleistungsbereiche er für den internationalen Wettbewerb öffnet.

Die Liberalisierung des Dienstleistungssektors führt zu mehr Wohlstand in den Entwicklungsländern ?

Die WTO, in deren Rahmen GATS angesiedelt ist, verfißt die Theorie: Der freie Markt und der Rückzug des Staates würden automatisch allen mehr Wohlstand bringen, insbesondere aber profitieren die Ärmsten und sozial Schwächsten davon. Die Realität zeigt aber ein anderes Bild:

Das Verhältnis zwischen den reichsten und den ärmsten 20 % der Weltbevölkerung betrug am Ende des II. Weltkrieges 30:1, Anfang der 70er Jahre 60:1, heute bereits 82:1. 85 % der Weltbevölkerung lebt in Ländern, in denen die Ungleichheiten sich nicht vermindern, sondern wachsen.

Durch die von der WTO kontrollierte Welthandelsordnung verlieren die Entwicklungsländer täglich 1,9 Milliarden Dollar allein durch unfaire Handelsbedingungen. Das ist 14 mal so viel, wie sie in der gleichen Zeit an „Entwicklungshilfe“ erhalten. Und nun versucht man uns weiszumachen, dass es den Menschen in den Ländern der „Dritten Welt“ hilft, wenn lebensnotwendige Bereiche wie Wasser, Gesundheit, Bildung, etc. liberalisiert und dem Verantwortungsbereich von internationalen Großkonzernen übergeben werden. Es ist die ureigene Aufgabe jedes privaten Unternehmens, möglichst viel Gewinn zu machen, für seine Eigentümer, für seine Aktionäre. Jeder Konzern wird sich nur dort engagieren, wo es möglichst viel zu verdienen gibt. Zu verdienen gibt es aber bei den 1,2 Milliarden Menschen (70 % Frauen), die laut Weltbank mit weniger als einen Euro im Tag ihr Überleben sichern müssen, sicherlich nichts.

Einige Beispiele von bisherigen Erfahrungen mit privaten Wasserversorgern:

- Cochabamba/Bolivien: Der US-Baukonzern Bechtel hatte die Wasserkonzession gekauft und innerhalb weniger Wochen die Preise um 200 % angehoben. Nach Bürgerprotesten, Ausnahmezustand mit Toten und Verletzten musste der Staat den Verkauf rückgängig machen.
- Südafrikanische Provinz Kwa Zulu-Natal: Der private Wasserversorger hat den Leuten, die nicht zahlen konnten, das Wasser abgedreht. Es kam zu Choleraepidemien, weil die Menschen verschmutztes Flusswasser trinken mussten.
- Ghana: Die Regierung wurde von Weltbank und IWF gezwungen die Subventionierung bei der Wasserversorgung aufzuheben, um die Privatisierung zu erleichtern. Der Wasserpreis hat sich dadurch verdoppelt. Die Kosten für sauberes Trinkwasser machen heute bis zu 42 % eines Tageslohns aus.

Die Entwicklungsländer haben GATS nicht gewollt, sondern es wurde ihnen aufgezwungen, weil man ihnen signalisiert hat, dass sich im Gegenzug im Bereich der Agrasubventionen etwas bewegen könnte.

Ein Blick auf die gegenwärtigen Verhandlungen verheißt nichts Gutes. So fordert die EU zum Beispiel:

- von Malaysia: Die Beschränkung des Handels mit seiner Landeswährung Ringgit aufzuheben, die eingeführt wurde um einer Wiederholung der fatalen Währungskrise von 1997 vorzubeugen.
- von Mexiko und Chile: Die Aufhebung der Bestimmung, dass ausländische Hotelketten nur unter bestimmten Bedingungen Küstenland aufkaufen können.
- von Kamerun: Die Abschaffung der Verordnung, die ausländische Investoren verpflichtet, für alle 10.000 investierten US-Dollar zumindest 1 Arbeitsplatz zu schaffen.

Hier wird versucht in innerstaatliche Regelungen einzugreifen und es stellt sich die Frage, welchen Nutzen die Aufhebung dieser Bestimmungen für die Menschen in den jeweiligen Ländern haben sollte?

Wer dieses Abkommen besonders forciert hat, macht eine Aussage des ehemaligen Direktors der GATS-Abteilung in der WTO David Hartridge deutlich: „Ohne den enormen Druck der amerikanischen Finanzdienstleistungsindustrie, ... hätte es kein Dienstleistungsabkommen gegeben.“

Auch die EU-Kommission erklärt auf ihrer Informationsseite offenherzig: „Eine aktive Einbindung der Dienstleistungsindustrie ist entscheidend, um die EU-Verhandlungsziele an den Prioritäten der Geschäftswelt auszurichten. Das GATS ist nicht etwas, das nur zwischen Regierungen besteht. Es ist vor allem ein Instrument zum Nutzen der Geschäftswelt.“

Die eigentlichen Nutznießer des GATS-Abkommens sind die großen internationalen Dienstleistungsanbieter, die sich hier die Erschließung neuer Märkte erwarten und dieses Abkommen dementsprechend lobbyieren. Denn eines ist wohl unbestritten: Die großen Anbieter in diesen Bereichen sitzen nicht in Tansania, Nicaragua oder Vietnam, sondern in den USA, in der EU und in Japan. GATS raubt den Entwicklungsländer die Möglichkeit, den ohnehin

schwach ausgebildeten Dienstleistungssektor selbst zu entwickeln. In den Forderungslisten bei den gegenwärtigen Verhandlungen kommt diese unterschiedliche Interessenslage auch deutlich zum Ausdruck. Nur 16 Entwicklungs- und Schwellenländer haben Forderungen an die EU gestellt, während die EU von über 90 dieser Länder teils weitreichende Liberalisierungen fordert.

Die Redlichkeit würde es erfordern, wenigstens zuzugeben, dass es hier um die Interessen von großen internationalen Konzernen geht - und ich möchte hier bewusst nicht allgemein von Interessen der Wirtschaft sprechen, da Klein- und Mittelbetriebe auch nicht davon profitieren werden, sondern eher selbst unter Druck kommen. Für die überwiegende Mehrheit der Menschen in den Entwicklungsländern würde sich durch GATS die Lage noch zuspitzen. Profitieren würde höchstens die kleine Schicht der Reichen, die in Ballungszentren lebt.

Jeder Staat kann selbst entscheiden, welche Dienstleistungsbereiche er für den internationalen Wettbewerb öffnet

Theoretisch stimmt das, aber zwischen Theorie und Praxis ist mitunter ein großer Unterschied.

GATS ist demokratiepolitisch für jeden Staat ein großes Problem, weil dieses Wirtschaftsabkommen gleichsam einen völkerrechtlichen Status bekommt. Demokratisch gewählte Regierungen können z.B. von korrupten Regimen oder diktatorischen Machthabern vorgenommene Liberalisierungszusagen kaum mehr zurücknehmen. Drei Jahre lang gibt es überhaupt keine Möglichkeit der Rücknahme, danach nur im Tausch gegen einen anderen ebenso profitabler Sektor, mit dem alle anderen WTO-Handelspartner zufrieden sind oder es gibt hohe Strafzölle zu bezahlen, die sich ein armes Land kaum leisten wird können.

Wie wir alle wissen, gibt es diese zweifelhaften Regime in manchen Entwicklungsländern noch immer und die Geschichte und Gegenwart lehrt uns, dass westliche Konzerne und Regierungen meist nicht davor zurückgeschreckten, mit diesen Machthabern „gute“ Geschäfte zu machen.

Viele Entwicklungsländer werden noch heute von Schuldenbergen, welche Diktaturen und korrupte Regime angehäuft haben, beinahe erdrückt. Durch das GATS-Abkommen könnte es passieren, dass die Bevölkerung bzw. nachfolgende Regierungen für fehlgeschlagene Liberalisierungen „die Zeche bezahlen“ müssen.

Jeder Staat ist jetzt schon frei, jederzeit was immer er möchte zu liberalisieren. Das GATS-Abkommen ist dazu nicht notwendig. Momentan ist es noch gewisses Maß an Selbstbestimmung möglich und insofern ist es auch leichter fehlgeschlagene Liberalisierungen wieder rückgängig zu machen. Für Entwicklungsländer mit ihren dünnen sozialen Netzen und ihren vielen fragilen lokalen Wirtschaftssektoren ist diese Möglichkeit noch erheblich wichtiger, als für Industriestaaten. GATS ist ein Instrument, um unwillige Regierungen gefügig zu machen, Bereiche zu liberalisieren, die bisher noch ausgeklammert wurden. Und das geht eindeutig auf Kosten der Entwicklungsländer. Durch dieses Abkommen können sie sich gegen Begehrlichkeiten von Seiten der Industriestaaten noch weniger wehren. Die ungleiche Macht-

und Ressourcenverteilung zwischen Nord und Süd kann nicht einfach ausblendet werden. Wie ungleich die Verhandlungsmacht innerhalb der WTO ist, zeigt sich an folgenden Beispielen:

- Bei der letzten WTO-Ministerkonferenz in Doha (2001) waren die G7-Staaten mit 481 Delegierten vertreten, während die 39 am wenigsten entwickelten Staaten zusammen nur 276 Delegierte stellten.
- 47 in der WTO vertretene Staaten können sich kein permanentes Büro am Sitz der WTO in Genf leisten, um an den durchschnittlich 40 relevanten Sitzungen pro Woche teilzunehmen und dort ihre Interessen zu vertreten.
- Und die wirklich wichtigen Entscheidungen werden in den sogenannten „green room“ – Verhandlungen getroffen, die von den USA, der EU, Kanada und Japan dominiert werden.

Bei den konkreten GATS-Verhandlungen sitzt oft ein Vertreter eines Entwicklungslandes 10 oder 12 Vertretern der EU gegenüber, von denen jeder auf einen Bereich spezialisiert ist und haben so eindeutig die geringere Chance ihre Interessen durchzusetzen.

In diesem Zusammenhang möchte ich den ehemaligen WTO-Direktor Renato Ruggiero zitieren: „Das Dienstleistungsabkommen umfasst Bereiche, die noch nie zuvor als Handelspolitik angesehen wurden. Ich vermute, dass weder die Regierungen noch die Geschäftswelt die volle Reichweite und den Wert der eingegangenen Verpflichtungen erkannt haben.“

Ist es für Industrienationen schon schwierig genug abzuschätzen, worauf sie sich da einlassen – und leider muss man sagen, dass viele Länder, darunter auch Österreich auch nicht wollten, dass auf breiter Basis darüber diskutiert wird, was hier eigentlich verhandelt wird – so ist es für Entwicklungsländer noch schwieriger, aufgrund der nicht vorhandenen Personal- und Know-how-Ressourcen nichts zu übersehen. So hat z.B. jede Ausnahme, die nicht ausdrücklich angeführt ist, später keine Chance mehr ins Abkommen aufgenommen zu werden.

Nicht vergessen werden darf, wenn hier so treuherzig von der freien Wahlmöglichkeit gesprochen wird, wie groß die Abhängigkeit vieler Entwicklungsländer von den Industrienationen ist (Kreditvergabe, Entschuldungsprogramme, Entwicklungshilfe-Gelder, etc.) Viele können es sich schlichtweg nicht „leisten“ Forderungen abzulehnen, wollen sie nicht ihre finanzielle Unterstützung gefährden. Bisherige Liberalisierungen und die Politik der WTO, des IWF, der Weltbank haben für die Mehrheit der Menschen kaum Positives bewirkt, im Gegenteil, die Kluft zwischen Arm und Reich wird immer größer. Für die sozial schwachen Gruppen der Bevölkerung – und in den Entwicklungsländern sind das oft 80 % der Gesamtbevölkerung – ist der Zugang zu einer leistbaren und qualitätsvollen Daseinsvorsorge (Wasser, Bildung, Gesundheit, Altersvorsorge, etc.) oft eine elementare Überlebensfrage.

Und es mutet schon mehr als seltsam an, wenn die EU – aus gutem Grund – den Wassersektor nicht zur Liberalisierung freigeben möchte, dies gleichzeitig aber von 72 Ländern einfordert.

Mit GATS sollen Bereiche des menschlichen Lebens zur Ware werden, die ein Menschenrecht darstellen.

Es stellt sich die Frage, wie man zur Annahme kommt, dass ein privater internationaler Konzern, der gewinnorientiert arbeitet und primär seinen Aktionären verpflichtet ist, zentrale Bereiche des menschlichen Zusammenlebens besser organisieren kann, als eine öffentliche Einrichtung oder eine gemeinnützige Institution, die dem Gemeinwohl verpflichtet ist ?

Falscher Ansatz und Alternative

Der GATS-Ansatz lautet: Wie kann ich „meinen“ Konzernen (des jeweiligen WTO-Mitglieds) neue Absatzmärkte (im Süden) und neue Profitsektoren (in der öffentlichen Daseinsvorsorge) erschließen.

Ein UN-würdiger Ansatz für eine globale Politik zum Thema Dienstleistungen müsste lauten: „Wie können alle Menschen mit essentiellen Dienstleistungen wie Trinkwasser, Gesundheit, Bildung, Alterssicherheit, Energie, Post, Bahn, Straßen, Telefon und Internet versorgt werden?“ Das Ziel dahinter wäre Armutsbekämpfung, Herstellung von Chancengleichheit und Gendergerechtigkeit, kurz die Einlösung von Menschenrechten. Die Mittel dazu wären Schuldentreibung der armen Länder, Tobinsteuer, Erhöhung der Entwicklungshilfe auf die versprochenen 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens und zinsfreie Kredite für Investitionen in die Daseinsvorsorge.

Schließen möchte ich mit einem Sprichwort aus dem Sudan: „Wenn Elefanten streiten, stirbt das Gras.“ Wenn sich internationale Großkonzerne – unterstützt von ihren Regierungen - um die Erschließung neuer Märkte streiten, dann geht das sehr oft auf Kosten der lokalen Wirtschaft und der sozial schwachen Bevölkerung in den jeweiligen Ländern.

Quellen:

AGEZ (2003): Positionspapier der AGEZ zur Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im September 2003 in Cancun, Wien

Fritz, T. (2000): Das Dienstleistungsabkommen der WTO; Der Süden auf dem Abstellgeleis? Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung – Blue 21 e.V., Berlin

Fritz, T. (2001): Entwicklungspolitische Implikationen der WTO-Dienstleistungsverhandlungen, in: Nord-Süd-aktuell, Jg. XV, Nr. 2

George, S. (2002): Die Globalisierung der Konzerne; in: Unsere Welt ist keine Ware, Buchholz C., Karrass A., Nachtwey O., Schmidt I., (Hg.), Kieperheuer & Witsch, Köln

Joy, C. und Hardstaff, P. (2003): Whose developmen agenda? An alaysis of the European Union's GATS request of developing countries, World Development Movement, London

Krajewski, M. (2002): GATS und der "Markt" für Dienstleistungen; in: Unsere Welt ist keine Ware, Buchholz C., Karrass A., Nachtwey O., Schmidt I., (Hg.), Kieperheuer & Witsch, Köln

UNCTAD (1999): Assessment of trade in services of developing countries: Summary of findings. A note by the UNCTAD Secretariat, Genf (16. August); UNCTAD/ITCD/TSB/7

Woodroffe, J. (2002): GATS: A Disservice to the Poor; The high costs and the limited benefits for developing countries of the General Agreement on Trade in Services, World Development Movement, London

WTO (1999): An introduction to the GATS, WTO Secretariat, Genf

<http://www.gatswatch.org/>

14. Dem Markt vertrauen, statt ihn zu verteufeln

Erhard Fürst, Industriellenvereinigung

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ich werde mich in meinem Kurzreferat weniger mit GATS beschäftigen, sondern mit der grundsätzlicheren Frage der Liberalisierung von Dienstleistungsmärkten, zu denen auch die sensiblen Dienstleistungen der Daseinsvorsorge gehören. Es ist nämlich diese Frage, die die öffentliche Diskussion zum GATS Thema dominiert und an der sich die Geister scheiden. Die gebetsmühlenartig angeführten negativen Beispiele im Rahmen der Stopp-GATS-Kampagne, wie die Privatisierung der britischen Eisenbahninfrastruktur, die Strommarktliberalisierung in Kalifornien oder die angebliche Gefahr des Ausverkaufs unseres Wassers, haben nämlich nichts mit GATS zu tun, sondern mit der erwähnten grundsätzlicheren Frage, die auf nationaler oder EU-Ebene zu entscheiden ist.

Unbestritten ist, dass GATS noch zusätzliche Fragen aufwirft, aber diese sind zu managen. Lassen sie mich nur festhalten, dass es grundsätzlich nicht einsichtig ist, warum die von Ökonomen unbestrittenen, per saldo positiven Effekte der Liberalisierung des Güterhandels auf die Weltwirtschaft nicht in gleichem Maße für den Handel mit Dienstleistungen gelten sollen. Per saldo heißt natürlich, dass es auch negative Effekte gibt und die Verteilung positiver und negativer Effekte nicht über alle Länder bzw. Bevölkerungsgruppen gleich ist.

Eines steht aber fest: Österreich gehört zu den großen Gewinnern eines freien Güter- und Dienstleistungshandels. Und dies aus zumindest zwei Gründen: Österreich ist ein kleines Land und kleine Länder profitieren immer stärker von Marktöffnung, und Österreich ist ein Land mit einer überdurchschnittlich leistungsfähigen Industrie, die die Chancen eines größeren Marktes erfolgreich nutzen kann. Die Erfahrung zeigt auch umgekehrt: Länder, die ihre Grenzen dicht machen und das Ziel der Autarkie verfolgen, sind zum wirtschaftlichen Abstieg verdammt (Rumänien).

Nun zum Thema der Liberalisierung des Dienstleistungsmarkts: Hier stellt sich gleich die Frage, was bedeutet Liberalisierung eigentlich? Für mich heißt Liberalisierung das Aufbrechen von monopolistischen Marktstrukturen und die Einführung von effektivem Wettbewerb. Dabei ist es für's erste unwichtig, ob es sich um öffentliche oder private Monopole handelt. Bei näherem Hinsehen lassen sich Argumente dafür finden, dass private Monopole (oder Oligopole ohne Wettbewerb) noch schlimmer sind, weil diese ihre Monopolstellung in der Regel brutaler ausnützen werden.

Marktliberalisierung ist getrennt von der Frage der Privatisierung im Sinne des Eigentumsübergangs von der öffentlichen Hand auf Private zu sehen, wenngleich in bestimmten Fällen, aber keineswegs in allen, Privatisierung ein Instrument der Marktliberalisierung darstellen kann.

Warum ist Wettbewerb grundsätzlich positiv zu beurteilen? Wettbewerb führt, wenn er von der öffentlichen Hand durch ein entsprechendes Regulierungsregime richtig gesteuert wird, zu mehr Kundenorientierung der Anbieter, zu niedrigeren Kosten und damit niedrigeren Preisen, zu besserer Qualität und zu wesentlich rascherem technischen Fortschritt. Und er zerstört bestehende Privilegiensysteme mit Benefizien für die Mitarbeiter etwa im Gehalts-, Arbeitsplatzschutz- oder Pensionsbereich, von dem die große Zahl der in der Privatwirtschaft tätigen Arbeitnehmer nur träumen kann. Eine Ungerechtigkeit, die durch nichts zu rechtfertigen ist.

Nehmen wir als Beispiel die Erfolgsstory der Telekomliberalisierung. Die Älteren unter Ihnen werden sich noch an die Zeiten des österreichischen Post- und Telegraphenmonopols in staatlicher Hand erinnern. Je nachdem, wo man wohnte und wie viel Protektion man hatte, ob man Arzt war oder nicht, musste man auf einen Telefonanschluss Monate oder Jahre warten, und wenn man den Anschluss endlich hatte, musste man ihn manchmal mit 1 – 3 anderen teilen. Das waren die berühmten Vierteltelefone.

Trotz dringenden Kundenbedarfs wurde der Ausbau von Telefonanschlüssen nach einem langfristigen Plan bedächtig vorangetrieben, um ebenso langfristig die Beschäftigung der Bautrupps der Post- und Telegraphenverwaltung zu sichern. Und der technische Fortschritt blieb bescheiden. Während man in anderen liberalisierten Märkten bereits aus einer großen Zahl innovativer Endgeräte auswählen konnte, waren wir Österreicher schon stolz auf den Tastenapparat, der bestenfalls die Wiederwahl kannte.

Ich brauche Ihnen die heutige Situation nicht zu beschreiben, die zum Vorteil der Kunden durch Wettbewerb, niedrige Preise, ein breites Angebot an Tarifoptionen und Geräten gekennzeichnet ist, und einen rasanten technologischen Fortschritt.

Bleiben wir beim Beispiel des Telekommarktes. Liberalisierung auf einem solchen Markt bedeutet nicht einfach Rückzug des Staates, sondern eine ganz neue Verantwortung des Staates als Regulator. Sieht man von den Kabelfirmen ab, gehörte praktisch das gesamte Telekomfestnetz einschließlich der Hausanschlüsse dem bisherigen Monopolisten. Daher musste für neue alternative Anbieter der Zugang zu diesem Netz zu fairen Preisen ermöglicht werden. Und es musste sichergestellt werden, dass solche alternative Anbieter überhaupt eine Chance auf dem neuen Markt hatten, indem im Rahmen einer sogenannten asymmetrischen Regulierung der dominierende Anbieter viel strenger behandelt wurde als seine neuen Konkurrenten.

Ähnliche Herausforderungen ergaben sich bei der Liberalisierung des Strom- und Erdgasmarktes bzw. ergeben sich bei der Einführung von Wettbewerb auf der Schiene. Es musste für alternative Anbieter der Zugang zur bestehenden Leitungs- bzw. Schieneninfrastruktur eröffnet werden.

Was im Telekom-, Energie- oder Schienenbereich möglich ist, funktioniert in anderen Bereichen nicht so einfach. Nehmen wir die vielzitierte Wasserversorgungswirtschaft mit den beiden Geschäftsfeldern Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Hier ist es naturgemäß kaum möglich, dass mehrere Anbieter „ihr“ Wasser, d.h. das Wasser für ihre Kunden bzw.

deren Abwasser durch das Leitungssystem schicken. Das heißt, es wird auch in Zukunft für ein bestimmtes Versorgungsgebiet in der Regel nur einen Versorger geben.

Aber warum muss diese Rolle unbedingt von einem öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden, warum kann die entsprechende Konzession zur Errichtung der Anlagen und für ihren Betrieb nicht im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung auf eine bestimmte Zeit einem Privaten übertragen werden? Dabei müssen selbstverständlich – und das ist ein zentraler Punkt - der Umfang und die Qualität der Leistungen (ebenso wie die Modalitäten der Preisfestsetzung) von vornherein genau definiert werden. Da stellt oft erhebliche Anforderungen an die Gemeinden, die hierbei natürlich unterstützt werden müssen.

Der Vorteil solcher Lösungen besteht wieder in deutlich niedrigeren Kosten und damit niedrigeren Preisen für die Konsumenten. Es können weiters größere Versorgungsgebiete entstehen mit niedrigeren Einheitskosten, die privaten Anbieter bringen ihr umfangreiches Know-how ein, über das eine einzelne Gemeinde nicht verfügt.

Durch die Ostöffnung hat sich ein riesiger Markt für private Unternehmen im Bereich der Versorgung mit Energie, Wasser/Abwasser und Telekom entwickelt. Die ehemals kommunistischen Länder, in denen der Staat die Daseinsvorsorge auf die Spitze getrieben hatte, leiden unter hoffnungslos veralteten und defekten Infrastrukturen, gleichzeitig fehlt ihnen Kapital und Know-how zur Erneuerung. Österreichische Firmen haben große Chancen, vorausgesetzt, sie können auf entsprechende Erfahrungen und Referenzprojekte verweisen. Gerade im Wasserbereich besteht erheblicher Aufholbedarf, um mit den großen internationalen Konzernen mithalten zu können.

Es geht also nicht um die Privatisierung der Wasserressourcen, sondern um ihre privatwirtschaftliche Nutzung. Und wenn – verzeihen Sie diese Wiederholung – wieder gebetsmühlenhaft wiederholt wird, dass eine solche Vergabe an Private zu höheren Preisen und schlechterer Qualität führt, dann ist dies nicht zu belegen bzw. ist das Ergebnis einer schlechten Formulierung der Konzessionsbedingungen. Oder aber, die Privaten werden ins Boot geholt, um eine veraltete Infrastruktur zu modernisieren, wofür die öffentliche Körperschaft selbst nicht das Geld hat. Das muss zu Preiserhöhungen führen, die aber im Falle, dass die Gemeinde selbst die Investitionen vorgenommen hätte, noch höher ausgefallen wären.

Wenn also Beispiele von Entwicklungsländern angeführt werden, in denen die Einschaltung privater Betreiber zu Preiserhöhungen in einem Ausmaß geführt haben, die sich der durchschnittliche Bürger nicht mehr leisten konnte, dann ist das ein Versagen der öffentlichen Hand. Natürlich müssen private Errichter und Betreiber ihre Kosten und eine angemessene Gewinnmarge im Preis unterbringen. Sind die sich daraus ergebenden Preise sozial unverträglich, muss sie die öffentliche Hand subventionieren.

Ähnliches gilt für viele andere Bereiche öffentlich erbrachter Dienstleistungen, wie etwa die Müllbeseitigung, der Nahverkehr, ja auch das Gesundheitswesen. Wieso wirtschaften in Österreich die meisten Ordensspitäler bei guter Qualität wesentlich kostengünstiger als öffentliche Krankenanstalten? Natürlich kann Nahverkehr in der Regel nicht kostendeckend betrieben werden. Warum wird die Leistung nicht ausgeschrieben und jenem Betreiber zu-

geschlagen, der bei definierter Leistung im Sinne von Frequenz, Qualität u.s.w. mit dem geringsten öffentlichen Zuschussbedarf auskommt?

Als nächsten Punkt möchte ich einige Worte zur viel diskutierten Daseinsvorsorge sagen. Für mich stellt Daseinsvorsorge jeweils eine Menge von Gütern und/oder Leistungen dar, zu denen jeder Bürger unabhängig von Einkommen oder sozialem Status Zugang haben soll. Das bedeutet, diese Mindestmenge an Gütern und Leistungen muss angeboten werden und der Bürger muss sich dieses Angebot auch leisten können, sei es, weil die Preise entsprechend niedrig sind und/oder weil er Sozialtransfers erhält.

Wie dieses Bündel an Gütern und Leistungen der Daseinsvorsorge aussieht, hat jeder Staat, jede Gesellschaft für sich zu definieren. In Österreich (und übrigens der EU insgesamt) gehört dazu beispielsweise der einfache Zugang zur Festnetztelefonie, nicht aber jener zum Mobilnetz.

Die nächste Frage ist, wer diese Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge zu produzieren bzw. anzubieten hat. Hier ist es nützlich, eine Trennung in marktmäßig darzustellende Güter und Leistungen einerseits und sonstige andererseits vorzunehmen. Wobei diese Unterscheidung keine scharfe ist. Wir sind uns zwar einig, dass öffentliche Sicherheit eher nicht als Marktleistung angeboten werden sollte, obwohl auch dies denkbar ist. Geht es um den Bau und Betrieb von Gefängnissen, zeigen ausländische Beispiele durchaus die Möglichkeit einer marktmäßigen privaten Versorgung. Und bei der Versorgung mit Telekomleistungen akzeptieren wir wohl alle den Markt mit privaten Anbietern im Rahmen des staatlichen Regelwerks. Interessanterweise tun wir das auch bei klassischen Produkten der Daseinsvorsorge, wie Brot oder Milch. Marktmäßig darzustellende Güter und Leistungen sollten im wesentlichen von Privaten erbracht werden.

Die nächste Frage ist die der Finanzierung von Gütern und Leistungen der Daseinsvorsorge. Wie schon erwähnt, können Preise subventioniert werden oder Einkommen. Je nach konkretem Fall gibt es Argumente für die eine oder andere Variante. Einkommenssubventionen sind – zumindest im Idealfall – treffsicherer und lassen dem Einzelnen mehr Autonomie bei der Einkommensverwendung.

Der Einzelne kann aber sein durch soziale Transfers gestütztes Einkommen in einer gesellschaftspolitisch unerwünschten Weise verwenden, z.B. für Alkohol statt für Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge. Daher subventionieren wir z.B. aus guten Gründen die Preise des Zugangs zu Gesundheitsleistungen. Und wir subventionieren den Preis für den Zugang zu Strom-, Wasser- und Telekomanschlüssen in entlegenen Gebieten. Und lassen einmal die Steuerzahler (Schulbildung), ein anderes Mal eine große Versichertengemeinschaft (Gesundheit) und wieder ein anderes Mal die Gesamtheit der Nutzer (Telekom) dafür zahlen.

Von bestimmten Ausnahmen abgesehen, gibt es also keinen überzeugenden Grund, dass der Staat selbst Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge produziert und anbietet. Er hat dafür zu sorgen, dass diese Güter und Leistungen überhaupt angeboten werden und dass sie leistbar sind. Anders ausgedrückt, weniger Leistungsstaat und mehr Gewährleistungsstaat.

Lassen Sie mich zum Abschluss mein Referat in 6 Thesen – naturgemäß verkürzt – zusammenfassen:

1. Grundsätzlich besteht kein Unterscheid zwischen Güter- und Dienstleistungsmärkten. Sie sollten für nationalen und internationalen Wettbewerb geöffnet werden, um die Vorteile verstärkten Wettbewerbs und verstärkter internationaler Arbeitsteilung – ähnlich wie auf den Gütermärkten – in Form niedrigerer Kosten und höherer Qualität lukrieren zu können. Marktliberalisierung impliziert nicht notwendigerweise Privatisierung im Sinne privaten Eigentums an Ressourcen und Infrastrukturen.
2. Kleine hochentwickelte Länder, wie Österreich, profitieren in der Regel mehr von internationalem Handel mit Gütern und Dienstleistungen als große.
3. Welche Güter und Leistungen und in welchem Umfang und zu welcher Qualität als Daseinsvorsorge definiert werden, ist in jedem Land Ergebnis einer gesellschaftlich-politischen Vereinbarung. Das schließt natürlich nicht aus, dass internationale Vereinbarungen über Mindeststandards getroffen werden.
4. Es gibt keine A Priori ableitbaren Regeln, wie die Erschwinglichkeit dieser Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge erreicht wird und wie sie finanziert wird. Dies ist ebenfalls ein Ergebnis nationaler Vereinbarungen sowie der Praktikabilität.
5. Es gibt in vielen Bereichen klare Evidenz dafür, dass Private – und das heißt Inländer oder Ausländer – unter Konkurrenzbedingungen Güter und Leistungen der Daseinsvorsorge kostengünstiger und in höherer Qualität erstellen und anbieten als der Staat, vorausgesetzt, der Staat schafft einen entsprechenden Regulierungsrahmen und setzt ihn auch durch. Der Staat hat also die wie auch immer definierte Daseinsvorsorge zu gewährleisten, aber sie nur in begründeten Fällen selbst zu erbringen.
6. Selbst in jenen Bereichen, in denen eine starke Involvierung des Staates in die Produktion und das Angebot von Gütern und Leistungen der Daseinsvorsorge sinnvoll erscheint, etwa im Bereich der Gesundheitsvorsorge, der Schulbildung, der Altersvorsorge, sollte Wettbewerb durch Private ermöglicht und gefördert werden, sollten wie im Pensionsbereich öffentliche durch private Systeme (2. und 3. Säule) ergänzt werden und sollten geeignete Anreiz- und Entmutigungssysteme Effektivität und ökonomische Effizienz sicherstellen, etwa durch eine sozial verträgliche Kostenbeteiligung.

Wir sollten also, wie ich im Titel meines Referats geschrieben habe, dem Markt und damit dem Wettbewerb vertrauen, statt ihn zu verteufeln. Wir brauchen aber gleichzeitig auch einen starken Staat, der je nach Bedarf die einzelnen Märkte reguliert und die entsprechenden Rahmenbedingungen festlegt.

15. Sozialstandards in der WTO

Wohlfahrtssteigerungen durch Liberalisierung?

Éva Dessewffy, AK Wien

Einleitung

Die Arbeiterkammer setzt sich seit Jahren gemeinsam mit der österreichischen und der internationalen Gewerkschaftsbewegung für die Aufnahme von Sozialnormen bzw. grundlegenden Arbeitsnormen in internationale Handelsabkommen, insbesondere in das multilaterale Regelwerk der WTO, ein. Auf den ersten Blick ist dieses Interesse an der WTO vielleicht nicht offensichtlich. Warum sollte ausgerechnet eine WTO für die Durchsetzung von Sozialstandards sorgen, deren größtes Anliegen das Postulat des völlig liberalisierten globalen Freihandels ist? Dafür gibt es gute Gründe: Einerseits regelt die WTO den internationalen Handel immer umfassender; andererseits klammert sie die damit eng zusammenhängenden Fragen der grundlegenden Arbeitsrechte oder des Umweltschutzes aus.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, weshalb Arbeitnehmer und ihre Interessenvertretungen Handelsliberalisierungen in einer Organisation, die nicht einmal die elementarsten Sozialstandards berücksichtigt, skeptisch gegenüberstehen.

Argumente der Entwicklungsländer

Der Vorwurf der meisten Entwicklungsländer, dass sich hinter Sozialstandards eine neue Form des **Protektionismus der industrialisierten Welt** verbirgt, ist in diesem Zusammenhang ein hartnäckiges und nachhaltiges Argument. Es wird allerdings auch stetig genährt: führt man die Diskussion über Mindestlöhne oder so konkrete Arbeitsbedingungen wie Arbeits- und Urlaubszeitregelungen oder etwa ergonomische Gesundheitsbestimmungen am Arbeitsplatz etc., dann ist offenkundig, wieso dies für Entwicklungsländer natürlich keine akzeptable Ausgangsbasis sein kann. Entwicklungsländer argumentieren häufig gegen die Verankerung von Sozialstandards in der WTO damit, dass der komparative Vorteil eines Landes vom jeweiligen Entwicklungsstand abhängt. In ihren Ländern bestünden die wirtschaftlichen Voraussetzungen nicht, um den Standards wohlhabender Industrieländer dem Niveau der Löhne und/oder der Arbeitsbedingungen zu entsprechen. Schlicht: Sozialstandards sind ein Luxus, den man sich einfach noch nicht leisten könne. Da freier Handel den Wohlstand mehrt, trägt er auch zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei. Wenn aber Arbeitsnormen eine Grundvoraussetzung für den internationalen Handel bilden sollen, behinderten sie den freien Handel und folglich die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in ihren Ländern, so die Regierungen vieler Entwicklungsländer.

Begriffsbestimmungen

Arbeitsnormen oder **Labour standards** sind Normen bzw. Standards, die im weitesten Sinne Arbeit (auch in Bezug auf Arbeitsplatz, Beschäftigung,...) regeln. So werden z.B. internationale Arbeitsnormen (Konventionen und Empfehlungen) von der ILO (International Labour Organization⁸⁰) definiert.

Sozialnormen oder Social standards: wird oft verwendet, um auch Arbeitsnormen zu beschreiben. Genau genommen geht der Begriff der Sozialstandards über jenen der Arbeitsstandards hinaus: zusätzlich sind hier z.B. Pensionsrechte, das Recht auf Bildung für Kinder oder der Mutterschutz etc. zu verstehen.

Kernarbeitsnormen, grundlegende oder fundamentale Rechte bei der Arbeit oder **Core labour standards** werden jene 8 Übereinkommen (bzw. auch Konventionen) der ILO bezeichnet, die sich auf die Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivvertragsverhandlungen, das Verbot von Kinderarbeit, Verbot von Zwangsarbeit; Verbot von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie die Beseitigung von geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung beziehen (siehe nächster Kasten).

Sozialklauseln sind Klauseln in Handelsvereinbarungen, die Vorschriften über Sozialstandards enthalten. Die Inanspruchnahme der in diesen Verträgen gewährten Handelsvorteile wird von der Einhaltung der Sozialklauseln abhängig gemacht. Im Zusammenhang mit der WTO lässt sich ihr Inhalt auf die Einhaltung der Kernarbeitsnormen reduzieren.

...und das Gegenargument

Ein Blick auf die grundlegenden Arbeitsnormen der ILO (Internationale Arbeitsorganisation) zeigt, daßs es hier einerseits wirklich nur um grundlegende Rechte bei der Arbeit geht: Vereinigungsfreiheit, um Gewerkschaften überhaupt gründen zu können und Kollektivvertragsfreiheit, um einen gerechten Lohn aus verhandeln zu können. Andererseits enthalten die so genannten Kernarbeitsnormen aber auch Menschenrechte, die ohnehin bereits von annähernd allen Ländern der Welt verpflichtend umzusetzen wären (Verbot von Kinderarbeit und Sklaverei, Diskriminierungsverbot, siehe Kasten). Hier geht es also darum, **ungerechtfertigte komparative Vorteile** durch Verletzung grundlegender Arbeits- und Menschenrechte zu beseitigen. Deshalb unterstützt der überwiegende Teil der Gewerkschaften in Entwicklungsländern (so überhaupt welche vorhanden sind) - im Gegensatz zu ihren Regierungen - die Einbeziehung der Kernarbeitsnormen in internationale Handelsverträge.

Zu wessen Gunsten geht das Fehlen der Mindestarbeitsstandards oder direkter formuliert: wer hat etwas von schlechten Arbeitsbedingungen? Eines steht jedenfalls fest, die unter derartigen Bedingungen Arbeitenden sind es nicht. Es kann in niemandes Interesse liegen,

⁸⁰ Auf deutsch IAO, Internationale Arbeitsorganisation.

wenn Wettbewerbsvorteile dadurch entstehen, dass Menschen- und Gewerkschaftsrechte in Entwicklungsländern mit Füßen getreten werden. Ins Blickfeld geraten etwa Exportproduktionszonen (EZP) in Entwicklungsländern, wo heute nach Angaben der ILO 27 Millionen Menschen – zumeist Frauen – unter teilweise menschenunwürdigen Bedingungen arbeiten müssen: Regierungen wie die von Bangladesch und Pakistan, die Gewerkschaften in EPZ verbieten; oder China, dem der verbreitete Einsatz von Zwangsarbeitern in der Exportindustrie vorgeworfen wird. Selbst wo nationale Bestimmungen Kinderarbeit verbieten, wird ihre Einhaltung nur lax oder gar nicht kontrolliert: Mehr als 15 Millionen Kinder arbeiten in Exportproduktionen, schätzt die Weltbank.

Durch das Verbot von Vereinigungsfreiheit und Kollektivvertragsverhandlungen werden ArbeiterInnen um bessere Arbeitsbedingungen und gerechtere Löhne gebracht. Es wird für die meisten Menschen in Indonesien erst dann bergauf gehen, wenn ihre Löhne ihren Lebensunterhalt sichern können, so dass nicht auch Kinder statt in die Schule, zur Arbeit gehen müssen. Bildung ist nämlich eine Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung.

Das Argument „erst durch wirtschaftliche Entwicklung werden Mindestarbeitsbedingungen in Entwicklungsländern leistbar“, führt zu einer Blockade, die im Gegensatz zu den versprochenen Wohlstandsgewinnen steht. So ist die Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit nicht nur eine moralische Forderung, sondern dient dem wirtschaftlichen Fortschritt und der Entwicklung. Zwangs- und Kinderarbeit behindert Entwicklung, weil sie Arbeit und Kapital in rückständigen Wirtschaftszweigen festhält. Kinderarbeit mag unter Umständen vorübergehend das wirtschaftliche Überleben von Familien sichern. aber das geschieht zum hohen Preis verkürzter Lebenserwartung, körperlicher Behinderungen, mangelnder oder fehlender Schulbildung und somit verringerter Arbeitskapazität. Oft ist Kinderarbeit nur ein Vorwand für den Ersatz erwachsener Arbeitskräfte durch billigere und leichter ausbeutbare Kinder.

Zum Kernbereich der sozialen Rechte im Arbeitsleben zählen folgende Konventionen der ILO (Internation Labor Organization)

Vereinigungsfreiheit und Tarifautonomie

Nr.87: Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts (1948),

Nr. 98: Übereinkommen über die Anwendung des Grundsatzes des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1949),

Freiheit von Zwangsarbeit

Nr. 29: Übereinkommen zur Zwangsarbeit (1930),

Nr. 105: Übereinkommen über die Abschaffung der Zwangsarbeit (1957),

Freiheit von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die auf Grund des Geschlechts, der Rasse, der Hautfarbe, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft auftritt

Nr. 100: Übereinkommen über die gleiche Entlohnung (1951),

Nr. 111: Übereinkommen über die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz (1958),

Verbot der Kinderarbeit

Nr. 138: Übereinkommen über das Mindestalter der Zulassung zur Beschäftigung (1973),

Nr. 182: Beseitigung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit (1999)

Auszug aus einem WTO briefing über den 2. Dezember 1999

Die Berücksichtigung der beiden erstgenannten Konventionen ist die Voraussetzung dafür, dass Handelsbeziehungen überhaupt zu einer Verbesserung der Arbeits- und Lohnbedingungen der ArbeitnehmerInnen führen können. Die anderen Konventionen dagegen sind grundlegende Menschenrechte, deren Verletzung nicht zusätzlich von Handelspräferenzen unterstützt werden dürfen.

Kooperation zwischen ILO und WTO

Eines der Hauptziele der ILO besteht darin, den unlauteren Wettbewerb zu beseitigen, der sich auf drückende Arbeitsbedingungen stützt. Die angemessene Strafe für Staaten, die derartige Bedingungen zulassen, sollte darin bestehen, diese Mitgliedstaaten zu outen bzw. anzuzeigen.

Die Einbeziehung der Kernarbeitsstandards der ILO in das WTO-Regelwerk wäre durchaus sinnvoll. Eine Verquickung der beiden Institutionen miteinander würde eines der Hauptprobleme der ILO lösen: Die ILO kennt keine Zwangsmaßnahme und kann daher ihre Konventionen (hier Kernarbeitsnormen) oft nicht flächendeckend durchsetzen. Es müsste daher zunächst ein institutioneller Rahmen für gemeinsame Verhandlungen zwischen den Organisationen WTO und ILO geschaffen werden.

ILO

Für die Kontrolle der Einhaltung gibt es in der ILO bereits seit Jahrzehnten eingefahrene, erprobte und laufend verbesserte weltweite Überwachungsverfahren. Beispielsweise gibt es für die Einhaltung der grundlegenden Gewerkschaftsrechte zur Vereinigungs- und der Kollektivvertragsfreiheit besondere Überwachungsmechanismen, die von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierungsvertretern gemeinsam durchgeführt werden. Bei hartnäckigen Verstößen können besondere Untersuchungskommissionen in die jeweiligen Länder ent-

sandt werden, die vor Ort in direkten Verhandlungen und Auseinandersetzungen mit den beteiligten Regierungen für Abhilfe sorgen.

WTO

Die Mitgliedsstaaten der WTO sollten eine Sozialklausel in ihr WTO-Regelwerk aufnehmen, so dass diese Grundrechte einen verbindlichen Rechtsrahmen erhalten. Um den protektionistischen Missbrauch auszuschließen, wird seitens des IBFG (Internationaler Bund Freier Gewerkschaften) vorgeschlagen, nach einer zweijährigen Vorwarnphase den WTO-Rat mit der Frage zu befassen. Das oberste Organ der WTO soll klären, ob und welche Handelsmaßnahmen angedroht werden sollen. Diese sollten allerdings erst zur Anwendung kommen, wenn nach einem weiteren Jahr in diesem WTO-Mitgliedsland die Verstöße noch immer andauern.

Die zwischen 100 und 150 Beschwerden pro Jahr von nationalen und internationalen Gewerkschaften bei der ILO zeigen, dass Verletzungen der grundlegenden Arbeitsnormen an der Tagesordnung sind.

Trotzdem würde es höchstwahrscheinlich nur in ganz krassen Fällen zur Androhung von Sanktionen kommen, denn welches Land wird seine Handelsbeziehungen schon leichtfertig aus Spiel setzen und seinen Handelspartner anzeigen?

ILO- Weltkommission

2001 wurde die ILO- Weltkommission unter der Leitung der ILO gegründet, was dazu geführt hat, dass das gesamte Thema „Handel und Soziales“ rechtzeitig vor der 4. WTO-Ministerkonferenz in Doha quasi von der Tagesordnung genommen wurde. Es wurde damit kein übergeordnetes Forum – wie ursprünglich angekündigt – sondern eben eines unter der Leitung der ILO geschaffen.

Die Idee der Arbeitsgruppe in der WTO, die sich auch mit der Einhaltung und Verankerung der Kernarbeitsnormen befasst, um zwischen den Mitgliedsstaaten eine Auseinandersetzung darüber zu ermöglichen, hat sich bisher auf Grund des Widerstandes der Entwicklungsländer nicht durchgesetzt und wäre dringend notwendig.

Berücksichtigung von Sozialstandards: Beispiele

Oft wird übersehen, dass grundlegende Arbeitsnormen im Laufe des letzten Jahrzehnts auch in so manchem regionalen Abkommen berücksichtigt wurden. Sie wurden 1994 in die nord-amerikanische **NAFTA**⁸¹ ebenso aufgenommen, wie in den südamerikanischen

⁸¹ NAFTA North Atlantic Free Trade Association, 1994, Mitglieder: USA, Canada, Mexiko.

MERCOSUR⁸². Im Vorfeld dieser regionalen Abkommen bestand unter den Mitgliedsländern über die Anwendung einer „Sozialklausel“ ein Konsens.

Die **EU** beabsichtigt in das gegenwärtig in Neuverhandlungen befindliche **Tropenholzabkommen** eine Sozialklausel zu integrieren. Konkrete Vorschläge, wie diese aussehen soll, gibt es zurzeit nicht.

Aber auch die einseitige Einforderung von Arbeitsnormen als Voraussetzung für Handelsvorteile wurde inzwischen umgesetzt: Die EU⁸³ und USA knüpfen seit Jahren den präferentiellen Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern an die Bedingung, dass die Kernarbeitsnormen der ILO eingehalten werden. Seit 1998 konsultiert die EU bei Bewerbungen um Zollpräferenzen internationale und nationale Gewerkschaften, um sich ein Bild über die Einhaltung der Kernarbeitsnormen in den betreffenden Ländern zu machen. Auf Grund negativer Beurteilungen wurde Ländern wie Burma oder Georgien der präferenzielle Zollzugang sogar verweigert.

Im **APS** (Allgemeinen Präferenz Zollsystem) gibt es inzwischen die Möglichkeit für den Fall bei anhaltenden und schweren Verletzungen gegen die Kernarbeitsnormen auch das allgemeine APS auszusetzen. Gewerkschaften aus **Weißrussland**⁸⁴ haben mit Unterstützung durch IBFG und EGB verlangt, dass ein Verfahren seitens der Kommission eingeleitet wird, was aber bislang mehrheitlich von den EU-Mitgliedstaaten abgelehnt worden ist. Im Wirtschaftsministerium wird inzwischen überlegt, einer Streichung dieser Möglichkeit anlässlich der nächsten Revision zuzustimmen. Die tatsächliche Anwendung des APS ist leider nicht so positiv, wie sie sein könnte. Es gibt hier auch zahlreiche Protestschreiben des EGB und des IBFG, etc.

Diese Beispiele zeigen, dass Kernarbeitsnormen in Handelsabkommen bereits bestehen, aber dass selbst bei bestehenden Bestimmungen vorgesehene Instrumente nicht angewandt werden.

Beim APS der EU und den USA handelt es sich um unilaterale Maßnahmen, bei der die Empfänger nicht zustimmen müssen. Im multilateralen Umfeld einer WTO, in der jeder Mitgliedstaat zustimmen muss und dessen Mitglieder zu drei Vierteln aus Entwicklungsländern bestehen, ist die Verankerung von Kernarbeitsnormen ungleich schwieriger. Damit dieses Ziel eine faire Chance auf Realisierung bekommt, fordern Gewerkschafter die Einrichtung eines gemeinsamen Ausschusses in der WTO, in dem sich ihre Mitgliedstaaten aber auch die ILO zumindest mit dem Thema in einem strukturierten Rahmen auseinandersetzen können.

⁸² MERCOSUR Mercado Común del Sur, 1994, Mitglieder: Argentinien, Brasilien, Uruguay, Paraguay.

⁸³ Das Allgemeine Präferenz Zollsystem der EU enthält seit 2002 alle 8 Kernarbeitsnormen.

⁸⁴ Lukaschenkos Regierung in Weißrussland hat massiv bei den Gewerkschaftswahlen interveniert und damit grundlegende Gewerkschaftsrechte (Konvention über die Bildung von Gewerkschaften) verletzt.

Studie der Weltbank belegt: Arbeitsnormen fördern wirtschaftliche Entwicklung

Inzwischen wurde durch eine aktuelle Studie, die die Auswirkungen von Arbeitsstandards auf die wirtschaftliche Entwicklung⁸⁵ untersuchte, wieder bestätigt, dass die Verankerung von Arbeitsnormen die wirtschaftliche Entwicklung fördert. Das Recht auf Gewerkschaftsgründung und die Kollektivvertragsfreiheit führen zu höherer Einkommensgerechtigkeit und schließlich zu besserer Wirtschaftsleistung eines Landes. Dies drückt sich in niedrigerer Arbeitslosigkeit und Inflation, in höherer Produktivität und einer besseren Anpassungsfähigkeit bei Wirtschaftsschocks aus. ArbeitnehmerInnen, die durch Kollektivverträge abgesichert sind, verdienen in industrialisierten wie auch in Entwicklungsländern höhere Durchschnittslöhne. Außerdem reduziert es auch Einkommensunterschiede zwischen gelernten und ungelerten Arbeitskräften sowie zwischen Männern und Frauen.

Diese Ergebnisse bestätigen wichtige Zusammenhänge: Wenn es den Regierungen der WTO-Mitglieder wirklich um eine Entwicklungsrunde geht, müssen sie diese Erkenntnisse im Vorfeld der nächsten Ministerkonferenz in Cancún (Mexiko) beherzigen. Der internationale Handel soll ja den Lebensstandard der Bevölkerungen ihrer Mitglieder, insbesondere aber den der Entwicklungsländer durch deren Teilnahmen am Welthandel, anheben. Dieser Zusammenhang zwischen wachsendem Außenhandel und Steigerung des Lebensstandards hat sich vor allem in Entwicklungsländern nicht materialisiert.

Der Grund für das Interesse an globalen Arbeitsnormen hängt in erster Linie mit der Liberalisierung des internationalen Handels und der Finanzmärkte der letzten Jahrzehnte zusammen. Mit zunehmender Globalisierung sind länderübergreifende Arbeitsstandards ein wichtiger Wettbewerbsfaktor geworden. Es bestehen daher Befürchtungen, dass große Unterschiede zu Handelsvorteilen zu Gunsten jener Länder mit niedrigeren Arbeitsstandards führen, aber auch dass neue Technologien es ermöglichen, Arbeitskräfte aus Ländern mit niedrigen Arbeitsstandards unter Vertrag zu nehmen.⁸⁶ Deshalb sind Lösungen zur Armutsbekämpfung durch Mindeststandards und bessere Einkommensumverteilung in einem globalisierten Umfeld dringend notwendig.

Ergebnisse der Weltbank-Studie zusammengefasst

Das Recht auf **Gewerkschaftsgründung** und die **Kollektivvertragsfreiheit**

führen zu:

- höherer **Einkommensgerechtigkeit**, besserer **Wirtschaftsleistung**
- **Niedrigerer Arbeitslosigkeit und Inflation**

⁸⁵ „Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment“, Toke Aidt, Zafiris Tzannatos, Hrg Weltbank, Juni 2002.

⁸⁶ Presseaussendung vom 12 Feb 2003, The World Bank Group.

- höherer Produktivität

Arbeitnehmer: in **industrialisierten** wie auch in **Entwicklungsländern höhere Durchschnittslöhne**

reduzieren:

- die **Einkommensunterschiede** zwischen gelernten und ungelernten Arbeitskräften sowie zwischen Männern und Frauen.

Rückblick: Sozialnormen waren in der ITO vorgesehen

In ihren Ursprüngen geht die WTO auf die geplante aber nie realisierte ITO (International Trade Organization) zurück, die im Jahr 1947 bereits die Wechselbeziehung zwischen Arbeitsnormen und internationalem Handel anerkennt.⁸⁷

Mit ihrer Havanna-Charta wurde ein Projekt in Angriff genommen, welches 1948 als **Ergebnis der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Beschäftigung (UNCTE)** unterzeichnet wurde. Handel wurde nicht als Ziel für sich, sondern als Mittel begriffen, um den Wohlstand zu mehren.⁸⁸

Da jedoch die Gründung der ITO 1948 am Widerstand des US-Kongresses scheiterte und schließlich doch nicht zu Stande kam, wurde einzig derjenige Teil des Gesamtprojekts der Havanna-Charta heraus gebrochen, der den Abbau von Handelshemmnissen vorsah. Als Ergebnis entstand das GATT (Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen), das im Wesentlichen den Warenhandel ohne landwirtschaftliche Produkte und Textilien umfasste.⁸⁹

Die Havanna Charta enthielt eine „Sozial Klausel“, die die ITO-Mitglieder zur Einhaltung fairer Arbeitsbedingungen verpflichtete. Bis heute bleibt die Havanna Charta die deutlichste multilaterale Anerkennung des Zusammenhangs zwischen Handel und Arbeitsnormen:

Die Sozial-Klausel der Havanna Charta

"The members recognise that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognise that all countries have a common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The members recognise that unfair labour conditions, particularly in product for export, create difficulties in international trade, and ac-

⁸⁷ Havanna Charter for the International Trade Organization; 1947.

⁸⁸ Die WTO, Wolfgang Benedek, Textausgabe, 1998, S 1.

⁸⁹ Formal blieb das GATT nur „vorläufig in Anwendung“ und trat nie in Kraft.

cordingly, each member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory." ⁹⁰

Die GATT-Präambel weist nur noch auf das Ziel der Reduktion von Zöllen und anderen Handelsschranken hin.

Umgekehrt wird beispielsweise in der IAO⁹¹-Verfassung auf die Notwendigkeit, ein hohes und stetiges Volumen des internationalen Handels zu fördern, verwiesen.

Sowenig der Zusammenhang zwischen internationalem Handel und Arbeitsnormen gezeugnet werden kann, muss doch gleichermaßen anerkannt werden, dass die Art der komparativen Vorteile eines Landes vom jeweiligen Entwicklungsstand abhängt.

Sozialklausel und WTO

Die USA als langjähriger Proponent haben nachgegeben und die EU war grundsätzlich zwar für die Aufnahme dieses Themas, jedoch nicht zum damaligen Zeitpunkt. ILO-Untersuchungen wurden lanciert, wonach Kinderarbeit in Produktion und Handel zunehmen. Es war also klar, dass es in den Entwicklungsländern Fortschritte bei der Verbesserung der Arbeitsnormen geben musste. Industrieländer argumentieren, dass ein fairer Wettbewerb nur unter gleichen sozialen Ausgangsbedingungen möglich sei. Entwicklungsländer dagegen fassen diese Forderung als Protektionismus auf. Weil in den meisten Entwicklungsländern die wirtschaftliche Situation so gravierend ist, beschließt man schließlich, das Thema Arbeitsnormen im vorbereitenden WTO-Ausschuss⁹² unter dem Aspekt der Wechselbeziehung zwischen Wettbewerb und international anerkannter Arbeitsnormen zu untersuchen. Die Tatsache, dieses Thema nun doch in der WTO behandeln zu wollen, wurde auf Grund der ablehnenden Haltung der Entwicklungsländer trotzdem als Erfolg gewertet.

Grundsätzlich ging es bei der damaligen Diskussion auf der einen Seite um die sofortige Aufnahme einer sog „Sozialklausel“ (von den USA gefordert) und auf der anderen Seite um einen längerfristigen Entwicklungsprozess (EU) weltweiter Sozialstandards.

Aus dem Ausgeführten geht hervor (Abschnitt über ITO), dass die Sozialklausel in der für die ITO vorgesehenen Fassung letztlich nicht in das GATT übernommen wurde.

Eine Ausnahmebestimmung gilt lediglich für Waren, die in Gefängnissen hergestellt werden. Auch im GATT 94 ist dies übernommen. Vorbehaltlich ungerechtfertigter Diskriminierungen oder verschleierte Handelsbeschränkung zwischen Mitgliedsstaaten, dürfen WTO-Mitglieder nicht daran gehindert werden, „Maßnahmen hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren“ zu beschließen und durchzuführen. Nachstehender Auszug aus dem GATT 94 zeigt, dass es sich um eine „Kann-Bestimmung“ handelt.

⁹⁰ Art 7 der Havanna Charter, 1947.

⁹¹ Internationale Arbeitsorganisation bzw. eng. International Labour Organization

⁹² Bereitet die Arbeiten der WTO für das laufende Jahr vor.

Es hat also nicht die Qualität an Verbindlichkeit, die wir uns wünschen. Ziel ist vielmehr die verbindliche und verpflichtende Respektierung der Kernarbeitsnormen in der WTO bzw. im GATT.

GATT 94

„Art XX über Allgemeine Ausnahmen. Unter dem Vorbehalt, dass die folgenden Maßnahmen nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern, in denen gleiche Verhältnisse bestehen, oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen, darf keine Bestimmung dieses Abkommens so ausgelegt werden, dass sie eine Vertragspartei daran hindert, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen:.....

e) Maßnahmen hinsichtlich der in Strafvollzugsanstalten hergestellten Waren;...“⁹³

Wie die Vergangenheit zeigt, haben nicht nur die nationale und internationale Gewerkschaftsbewegung sowie zahlreiche Nichtregierungs- und internationale Menschenrechtsorganisationen Sozialklauseln in Handelsabkommen gefordert. Auch Wirtschaftswissenschaftler haben diesen Vorschlag als eine entwicklungspolitisch wichtige Maßnahme erachtet. Wie oben angeführt, hat die Weltbank die Auswirkungen insbesondere der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivvertragsfreiheit auf Einkommensgerechtigkeit, Produktivität, Wirtschaftswachstum etc. untersucht. Sie ist zu dem Ergebnis gekommen, dass Mindeststandards und bessere Einkommensumverteilung in einem globalisierten Umfeld dringend notwendig sind.

Die Einhaltung der Kernarbeitsnormen wirkt sich zwar positiv auf die Entwicklung eines Landes aus; der Verstoß gegen die Mindeststandards kann aber kurzfristig Wettbewerbsvorteile bringen. Die via WTO quasi globale Anwendung der ILO-Kernarbeitsnormen und die institutionelle Ausstattung der ILO mit ihren Überwachungsmechanismen, könnten den gegenwärtigen Verstößen gegen die Einhaltung der Mindestarbeitsnormen ein Ende setzen. Das Wissen um die Möglichkeit von Handelssanktionen könnte nicht nur die Regierungen in diesen Ländern treffen, sondern auch Unternehmen, die von diesen Verstößen direkt profitieren aber auch jene die mit den Verstößen nichts zu tun hatten.

Ch. Scherrer / Th. Greven⁹⁴ kommen zu dem Schluss, dass „Eine international verbindliche Regelung zur Einhaltung von fundamentalen Arbeiterrechten einschließlich eines effektiven Sanktionsmechanismus, sprich also eine Sozialklausel in der WTO, ...Verhaltenskodizes und sozialen Gütesiegeln eindeutig vorzuziehen“ sind. Eine solche Sozialklausel würde nicht nur imagesensible Markengüter betreffen, sondern alle Unternehmen in den WTO-Mitgliedstaaten, die ihre Produkte grenzüberschreitend anbieten. Allerdings ist auch eine multilaterale Sozialklausel, die mit effektiven Erzwingungsmechanismen ausgestattet ist und durch

⁹³ Die Welthandelsorganisation (WTO), alle Texte einschließlich GATT (1994), GATS und TRIPS herausgegeben und eingeführt von Wolfgang Benedek, Verlag C.H. Beck, 1998, S 99.

⁹⁴ Prof Dr Scherrer / Dr Thomas Greven in „Sozialstandards im internationalen Handel“ – Kurzgutachten für die Equete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Juni 2001.

ein transparentes Überprüfungsverfahren eine konsistente Normenanwendung sichert, kein Allheilmittel für die Durchsetzung eines angemessenen Lebensniveaus der Bevölkerung in Entwicklungsländern. Kurz- und mittelfristig werden die Ärmsten der Armen nur wenige Vorteile von verbesserten Arbeiterrechten haben. Eine veränderte Politik der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds, die die sozialen Belange stärker berücksichtigt, ist dafür unabdingbar. Die traditionelle Forderung nach einer „gerechteren Wirtschaft“ wird auch eine WTO-Sozialklausel nur unzureichend einlösen.“⁹⁵

Die Befürworter einer Sozialklausel in den WTO-Abkommen sind sich jedenfalls einig, dass sich der Inhalt der Klausel auf die Kernarbeitsnormen beschränken soll. Die WTO und ILO sollen bei der Umsetzung der Kernarbeitsnormen eng zusammenarbeiten. Für die Auslegung der Kernarbeitsnormen sollen die bewährten Überwachungsmechanismen der ILO beibehalten werden. Im Fall von Verstößen soll daher vorerst mit technischer Hilfe reagiert werden. Wenn die Verstöße ungebrochen andauern, mit dem „Anprangern“ des jeweiligen Landes vor der ILO und erst wenn über einen bestimmten Zeitraum hinaus keine Änderungen in Sicht sind, sollte das Streitschlichtungsverfahren eingeleitet werden. Das klagende Land muss natürlich ins Kalkül ziehen, dass seine Handelsbeziehungen nach einer Klage schwer beschädigt sein werden, was seine Motivation aus rein ökonomischen Gründen senken wird.

IBFG (Internationaler Bund Freier Gewerkschaften)-Vorschlag für eine Sozialklausel in der WTO

"The contracting parties agree to take steps to ensure the observance of the minimum labour standards specified by an advisory committee to be established by the WTO and the ILO, and including those on freedom of association and the right to collective bargaining, the minimum age for employment, discrimination, equal remuneration and forced labour."

Zu deutsch:

„Die Vertragsparteien stimmen zu, die Mindestarbeitsstandards, die durch einen Überwachungsausschuss (einzurichten durch ILO und WTO) spezifiziert werden, zu beachten. Die Mindestarbeitsstandards enthalten die Vereinigungsfreiheit, die Kollektivvertragsfreiheit, die Konventionen über das Mindestalter bei der Arbeit (Kinderarbeitsverbot), Diskriminierungsverbot, und Zwangsarbeit.“

AK-Forderungen und Maßnahmenkatalog

Aufnahme von Mindestarbeitsnormen in die WTO

- Die wirtschaftliche Globalisierung kann kein Selbstzweck sein, sie muss auch die soziale Entwicklung unter gleichzeitigem Schutz der Umwelt fördern. Ein klares Signal an die internationale Wirtschaftspolitik ist längst fällig: Die Annahme, wonach Handelsliberalisie-

⁹⁵ Scherrer/Greven in „Sozialstandards im internationalen Handel“, S 18.

rung automatisch zu Wohlstand führt, muss über Bord geworfen werden. Daher ist der verstärkte Einsatz für die Einhaltung **sozialer Mindeststandards** die Voraussetzung für einen fairen und nachhaltigen internationalen Handel. Da der internationale Handel, Produktion und daher Arbeit als Vorleistung enthält, ist es das Ziel, die sog ILO-Kernarbeitsnormen in die multilateralen Handelsabkommen der WTO zu integrieren. Denn nur die WTO hat ein Streitbeilegungsverfahren, das für die Einhaltung globaler Spielregeln sorgt. Zunächst würde aber die ILO aktiv: Sie untersucht die Situation in Ländern, in denen Verstöße angezeigt wurden mit ihren spezifischen Instrumenten und unterstützt die Umsetzung der Mindeststandards. Erst wenn alle Möglichkeiten ausgeschöpft sind, würde der Sanktionsmechanismus der WTO zur Anwendung kommen.

Zusammenarbeit der ILO und der WTO

- Es besteht ein WTO-Beschluss in Bezug auf die Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen den Sekretariaten der ILO und der WTO⁹⁶. Die beschlossene Zusammenarbeit hat bisher nicht entsprechend stattgefunden. Daher sollte an den **Strukturen, Zielen und der Berichtsweise** gearbeitet werden, die die Zusammenarbeit in Zukunft mit Leben erfüllen.
- Die Schlussfolgerungen des Rates aus Okt 1999⁹⁷, beauftragten die EU-Kommission sich für die Schaffung **eines gemeinsamen und gleichberechtigten ständigen Forums** zwischen ILO und WTO einzusetzen. Die 2001 gegründete Weltkommission steht eindeutig unter Ägide der ILO. Dies darf keinesfalls dazu führen, dass der bestehende Auftrag, sich dem Thema „Handel und Soziales“ in der WTO zu widmen, verhindert wird.
- BAK wertet die Kommissionsvorschläge, ILO zu stärken als eine wichtige Maßnahme und eine Zwischenstation auf dem Weg zu einer **gleichrangigen Zusammenarbeit**. Keinesfalls aber als Ersatz für eine etablierte Zusammenarbeit auf WTO-Ebene.
- Voraussetzung für eine gleichrangige Zusammenarbeit der beiden Institutionen ist jedoch der **ILO-Beobachterstatus** in der WTO. Ohne ihn ist die Zusammenarbeit nicht sinnvoll. Die WTO ist seit Jahren Beobachter bei der ILO.
- **Überzeugungsarbeit**, dass Sozialstandards zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung führen, ist in den entsprechenden Gremien auf internationaler Ebene zu leisten.
- Österreich muss auf internationaler Ebene Maßnahmen und Diskussionen unterstützen, welche die Durchsetzung von globalen Arbeitsnormen zum Gegenstand haben. Von der Unterstützung sollte aber zunehmend zur **Initiierung** des Themas „Handel und Soziales“ übergegangen werden. Wie die hier gesammelten Belege/Unterlagen beweisen, zählte

⁹⁶ WTO-Ministererklärung in Singapur 1996: ...“ we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration...”

⁹⁷ Mandat der EU-Mitglieder an die Kommission für 3. Ministerkonferenz in Seattle.

Österreich bis vor ein paar Jahren, zu den exponierten Befürwortern. Diese Tradition muss wieder hergestellt werden.

- Die Erarbeitung weiterer **Studien**/Untersuchungen zum Thema Sozialstandards ist nach dem Vorbild der rezenten Weltbankstudie aktiv zu fördern. Nachdem Stabilität als zentraler Faktor für eine positive Wirtschaftsentwicklung anerkannt ist, beschränkt sich die Diskussion über Stabilitätskriterien auf geldpolitische und finanzpolitische Zielgrößen. Der Einfluss von Maßnahmen, die sozialen Frieden gewährleisten sollen, wird nicht beachtet. Dieses Defizit ist zu beseitigen.
- Aufnahme des Kriteriums „Umsetzung der Kernarbeitsnormen“ in den **Trade Policy Review Mechanismus** der WTO.

Länderberichte internationaler Organisationen müssen verstärkt auf die Situation der Arbeitnehmerrechte eingehen. Bevor eine Sanktionierung stattfindet, kann so ein gewisser Druck in Richtung einer Verbesserung der Sozialstandards erreicht werden.

Anhang: Gesammelte Deklarationen

In diesem Abschnitt soll an Hand einiger Dokumente belegt werden, wie sich das Thema Sozialstandards in den offiziellen Beschlüssen und Statements der WTO, EU, EP, Österreichs, des österreichischen Parlaments entwickelt hat. Es wurde eine Sammlung der wichtigsten Dokumente, wie u.a. dem Mandat für Seattle an die Kommission (Schlussfolgerungen des Rates vom Oktober 1999) zusammengestellt, die für unsere Argumentationen die Grundlage bilden. Die Originalauszüge wurden chronologisch an Hand der WTO-Ministerkonferenzen angeführt und befinden sich in einem Rahmen und beziehen sich ausschließlich auf die hier relevanten Themen (Arbeitsnormen, Handel und Soziales, Arbeitsgruppe in der WTO, Forum zwischen ILO und WTO, etc.). Kommentare wurden nicht durchgängig und aus Übersichtsgründen erstellt.

Verhandlungsabschluss der Uruguay-Runde und Gründung der WTO in Marrakesch Dez. 1993

In Österreich

Parlament

Der **Handelsausschuss** des Nationalrates hat eine ähnlich lautende Erklärung einstimmig verabschiedet⁹⁸:

„...Der Handelsausschuss geht davon aus, dass ...Österreich die Bestrebungen nach Aufnahme sozialer Mindestrechte (z.B. das Verbot der Kinderarbeit) im GATT 1994 in der Kooperation mit der IAO und anderen Organisationen unterstützen wird. ...“

BM Schüssel hat sich im Namen der österreichischen Regierung in Marrakesch anlässlich der Ministerkonferenz zur Unterzeichnung der Gründungsverträge der WTO für eine umfassende Diskussion des Problemkreises „Handel und Soziales“ ausgesprochen.

Zitat aus der Ministererklärung⁹⁹:

„In our view trade and economic policy cannot be considered without regard to the social context. Therefore we believe that the WTO should not hesitate to look into such questions as child exploitation, forced labour or denial to workers of free speech of free association and

⁹⁸ Quelle: F Steininger, 1995.

⁹⁹ BM Schüssels Rede anlässlich der WTO-Vertragsunterzeichnung in Marrakesh, Dezember 1993.

their interrelationship with trade. In the view of my government this interrelationship should be closely looked at by the WTO in cooperation with ILO and other organizations. In doing so, special attention should be paid to possible abuse of social concerns for protectionist purposes. Such abuses should be strictly avoided. Practical solutions which facilitate the realisation of both goals, namely free trade and social justice, will benefit mankind as a whole. Such solutions will have to pay special attention to the needs of developing countries.“

Dies ist eines der eindeutigsten österreichischen Statements zu Gunsten des Zusammenhangs zwischen Handel, Mindestarbeitsnormen, sozialer Gerechtigkeit und Wohlfahrtssteigerung.

Aus heutiger Sicht wäre es wohl besser gewesen, die Gunst der Zeit zu nutzen und eine Sozialklausel im GATT zu verankern und den Entwicklungsländern Ausnahmen und / oder Übergangsbestimmungen im Rahmen der „special and differential treatment“-Bestimmungen einzuräumen.

Ministerkonferenz in Singapur Dez. 1996

Auszug aus der Ministererklärung von Singapur

Core Labour Standards

„...4. We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration. ...“

Ministerkonferenz in Genf Mai 1998

Die Ministerdeklaration von Genf enthält keine Erwähnung der Arbeitsnormen o.ä.

in Österreich

Auszug aus dem Bericht über die Ministerkonferenz in Genf durch die Österreichische Delegation (v Ges Potocnik)

Der damalige **BM Dr. Hannes Farnleitner** tritt in seiner Erklärung während der MK zwar für eine Weiterentwicklung des in der WTO verkörperten multilateralen Handelssystems ein. Er

verweist aber auch auf die möglichen negativen Nebenwirkungen und fordert dazu auf, Gegenmaßnahmen gegen solche zu erörtern.

Wenn weitere Liberalisierungsschritte erörtert würden, sei es wichtig, die öffentliche Meinung vom positiven Beitrag offener Märkte zum Wirtschaftswachstum, zum Wohlstand und zur Beschäftigungslage zu überzeugen. Die WTO muss sensibler hinsichtlich Auswirkungen des Handels auf die Umwelt werden und müsse auch den Anliegen hinsichtlich sozialer Standards Aufmerksamkeit widmen.

Das österreichische Statement tritt für die baldige Vereinbarung konkreter Bestimmungen betreffend die Beziehungen zwischen Handel und Umwelt und die Zusammenarbeit zwischen WTO und ILO ein.

Ministerkonferenz in Seattle Dez. 1999

EU: Das Mandat des EU-Rates an die Kommission

Diese Schlussfolgerungen werden auch für die beiden folgenden WTO-Ministerkonferenzen in Doha im November 2001 und die in Cancún (Mexico) im September 2003 die Grundlage für das Verhandlungsmandat der EU und die Kommission darstellen.

Schlussfolgerungen des Rates vom Oktober 1999

Auszug über Handel und Arbeitsnormen¹⁰⁰

„...Der Rat kam überein, dass die EU die grundlegenden Arbeitsnormen intensiv unterstützen sollte. In diesem Zusammenhang erörterte er im Einzelnen, welche Rolle die WTO im Hinblick auf die Einhaltung der grundlegenden Arbeitsnormen spielen sollte, sowie die Auswirkungen einer entsprechenden EU-Initiative in der WTO. Der Rat erinnerte an die Bedeutung der Erklärung von Singapur und beschloss, dass auf die folgenden Gebiete zusätzliche Initiativen ergriffen werden sollten:

WTO soll in Zusammenarbeit mit anderen relevanten internationalen Organisationen die Achtung der grundlegenden Arbeitsnormen durch positive Anreize fördern. Zu diesem Zweck soll die EU sich verpflichten, einen kontinuierlichen Dialog mit Partnern in der WTO und in der ILO sowie mit der Zivilgesellschaft zu führen, um Konzepte festzulegen und zu vereinbaren, die den Interessen der wirklich von diesen Fragen Betroffenen am besten dienen.

Die Europäische Union tritt im Hinblick auf Fortschritte in der Frage von Handels- und Arbeitsnormen für folgende Maßnahmen ein:

- stärkere Zusammenarbeit zwischen WTO und der ILO und ihren Sekretariaten.

¹⁰⁰ 12092, Vorbereitung der dritten WTO-Ministerkonferenz – Entwurf von Schlußfolgerungen des Rates vom 22. 10. 1999.

- Unterstützung für die Arbeit der ILO und für deren Beobachterstatus in der WTO.
- Schaffung eines gemeinsamen ständigen Arbeitsforums von ILO und WTO für Handels-, Globalisierungs- und Beschäftigungsfragen, um durch einen stichhaltigen Dialog zwischen allen Beteiligten (Regierungen, Arbeitgeber, Gewerkschaften und anderer relevanter internationaler Organisationen) ein besseres Verständnis der betreffenden Fragen zu fördern. Im Rahmen dieses Dialogs sollte auch die Beziehung zwischen Handelspolitik, Handelsliberalisierung, Entwicklung und grundlegenden Arbeitsnormen geprüft werden. Das Forum soll ferner eine Sitzung auf ministerieller Ebene vorbereiten, die bis spätestens 2001 stattfinden soll. Die EU wird vorschlagen, solch eine Sitzung auszurichten.
- Verfolgung von bzw. Ermutigung zu weiteren positiven Maßnahmen, die auf von der EU bereits zur Stärkung der Arbeitsnormen eingesetzte Anreize setzen, insbesondere durch zusätzliche Verbesserungen des Marktzugangs für Ausfuhren von Entwicklungsländern statt durch handelsbeschränkende Maßnahmen.

Der Rat bestätigte die konsequente Ablehnung sanktionsgestützter Konzepte durch die EU. Er beschloss außerdem, durch Diskussionen und Verhandlungen mit seinen Partnern auf einen internationalen Konsens hinzuarbeiten. Die EU widersetzt sich Initiativen zur Verwendung von Arbeitsnormen zu protektionistischen Zwecken und lehnt diese ab. Darüber hinaus einigte sich der Rat darauf, dass der komparative Vorteil von Ländern, insbesondere von Entwicklungsländern mit niedrigem Lohnniveau, keinesfalls in Frage gestellt werden darf. ...“

Europäisches Parlament

Im Februar 1994 hat das EP eine Entschließung¹⁰¹ angenommen, in der die EU-Kommission auffordert wird, eine Sozialklausel sowohl in die Handelspräferenzen der EU als auch in die GATT-Vereinbarungen einzufügen. Sie sollte Kinder- und Zwangsarbeit verbieten und Gewerkschafts- und Kollektivvertragsfreiheit verankern.

Österreich

Auszug aus dem Ministerratsvortrag vom 26. Juli 1999¹⁰²

„...Ein bisher im Verbreitungsprozess äußerst kontroversiell behandeltes Thema ist Handel und Sozialstandards. Auf Grund des großen Widerstandes der Entwicklungsländer, die dahinter einen versteckten Protektionismus befürchten und daher ihre Zustimmung für eine neue umfassende Verhandlungsrunde von der Nichtbefassung der WTO mit diesem Bereich abhängig machen, muss mit höchster Behutsamkeit an das Thema herangegangen werden.

¹⁰¹ mit 190 Stimmen dafür, 29 dagegen und 20 Enthaltungen.

¹⁰² Titel: „WTO – Grundsätzliche österreichische Position im Vorbereitungsprozess für eine neue WTO-Verhandlungsrunde (Millenniumsrunde)“, S 7.

Österreich trat und tritt nach wie vor dafür ein, dass als langfristiges Ziel in der WTO Sozialstandards verankert werden. Als kurzfristiges und realistisches Ziel für diese Verhandlungsrunde wird daher im Nachdruck angestrebt, dass die bereits in Singapur vereinbarte Zusammenarbeit zwischen ILO und WTO auch tatsächlich durchgeführt wird. Die Analysen und Ergebnisse dieser Zusammenarbeit sollen regelmäßig im Rahmen einer neu zu gründenden WTO-Arbeitsgruppe zum Thema Handel und Arbeitsnormen mit einem weit gefassten Mandat, das auch Raum für die Anliegen der Entwicklungsländer lässt, den WTO-Mitgliedern zur Diskussion vorgelegt werden. Weiters wird Österreich dafür eintreten, dass der ILO Beobachterstatus in der WTO eingeräumt wird und umgekehrt. ...“

Keine Ministererklärung

In Seattle kam es zu keiner Ministererklärung, sondern auf Grund der Uneinigkeit ihrer Mitglieder nur zu so genannten Meeting Summaries.

Erstmaliges Zusammentreffen einer ministeriellen **AG zu „Handel und Arbeitsstandards“**, um vor allem zwei Vorschläge zu diskutieren. Ein Vorschlag betraf die Einrichtung einer „labour standards working group“ innerhalb der WTO; der andere ein gemeinsames Forum (body) aus internationalen Organisationen, die das Thema behandeln sollen.

Die Meinungen gingen auseinander, insbesondere EL lehnten beide Alternativen ab.¹⁰³

Die ILO-Weltkommission

Die Initiative lag bei der EU:

„Mitteilung der Kommission zur Förderung der Kernarbeitsnormen im globalen Kontext“ vom 23. Juli 2001

Die Mitteilung der Kommission zur Förderung der Kernarbeitsnormen war im Juli 2001 eine Initiative, um das ungeliebte Thema „Handel und soziale Entwicklung“ vor Doha auf eine andere Ebene zu bringen. Zu sehr befürchtete man in der Kommission, dass es nach Seattle wieder zu keinem Beschluss einer umfassenden Runde kommt, andere wichtigere Themen gestört werden könnten. Ein Jahr nach dem Debakel in Seattle hat die Kommission ihren Kurswechsel schon rhetorisch eingeleitet: sie benützt jetzt statt der „Trade and labour standards“ den Titel „Trade and social development“, was offenbar gegenüber Entwicklungsländern gefälliger klingt. In ihrem Dokument „State of Play and Strategy for the New WTO Round“¹⁰⁴ empfiehlt sie bereits dieses sperrige Thema in einem „multi-institutionellen setting“, also außerhalb der WTO, aber mit ihr und anderen internationalen Organisationen

¹⁰³ Auszug aus einem WTO briefing über den 2. Dezember 1999, WTO home page.

¹⁰⁴ Kommission, MD 574/00, 13.12.2000, S 9.

zu behandeln, um das Misstrauen (der Entwicklungsländer) zu zerstreuen („to reduce suspicion“).

Da die Mitteilung der Kommission nie in den Rat gekommen ist, und daher die EU-Mitgliedstaaten sich nicht zu dieser Richtungsänderung geäußert haben, konnte die Kommission bei der ILO initiativ werden, was ihr schließlich auch gelang. Inzwischen wurde die ILO-Weltkommission im November 2000 gegründet.

Österreichische Stellungnahme

Das BMWA hat eine Stellungnahme koordiniert. Die Stellungnahme der BAK wurde inhaltlich weitgehend in die österreichische Stellungnahme aufgenommen.

Stellungnahme Österreichs

Zur Mitteilung der Kommission an den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und das Europäische Parlament zur Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen und sozialeren Ausrichtung der Politik im Kontext der Globalisierung

„Die Mitteilung der Kommission in ihrer umfassenden Darstellung der Sachlage hinsichtlich der Bedeutung der grundlegenden Arbeitsrechte wird von Österreich nachdrücklich begrüßt. Die zu Grunde gelegte Auffassung, dass zur Herstellung eines neuen Gleichgewichtes und einer ausgewogenen Verteilung der Vorteile der Globalisierung eine Stärkung der sozialen Säule notwendig ist und dies vor allem nur durch ein kohärentes Auftreten auf nationaler und internationaler Ebene erzielt werden kann, wird von Österreich vollinhaltlich unterstützt.

Für Österreich sind die nachstehenden Punkte der Mitteilung besonders zu unterstreichen:

- Ziel der Globalisierung muss auch die Hebung der Lebens- und Arbeitsstandards vor allem in den Entwicklungsländern sein. Durch die Förderung der Arbeitsrechte dürfen die komparativen Vorteile der Entwicklungsländer a priori nicht in Frage gestellt werden. Daher müssen Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsrechte stets einen Anreiz- und nicht Sanktionscharakter haben, um so auch die notwendige Wirkung erzielen zu können.
- Der dargelegte integrierte Handlungsansatz zur Umsetzung der Ziele wird grundsätzlich begrüßt. Dabei wird vor allem der Schaffung eines Forums für einen internationalen und interdisziplinären Dialog besondere Bedeutung beigemessen. Die Auffassung der Kommission, dass in einem solchen regelmäßigen Dialog in erster Linie der IAO eine Schlüssel- bzw. Führungsrolle zukommen soll, wird nicht zur Gänze geteilt. Um dieser wichtigen Thematik im Zusammenhang mit Handelsaspekten auch ein entsprechendes Gewicht zu verleihen, muss auch der WTO eine entsprechende Rolle zuerkannt werden. Die in Doha geführten Diskussionen und der letztendlich verabschiedete Text der Ministererklärung haben sehr deutlich gezeigt, dass es noch enormer Anstrengungen im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen gegenüber den Entwicklungsländern bedarf, um im Rahmen

der WTO die nächsten Schritte auf dem Weg zur weiteren Förderung der grundlegenden Arbeitsnormen anpeilen zu können. So muss auch die Einrichtung eines regelmäßigen Dialoges insbesondere nach den letzten Ergebnissen des IAO-Verwaltungsrates vom November 01 besonders intensiv weiter verfolgt werden. Dort wurde zwar die Einrichtung einer Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung beschlossen, jedoch wurde eine Verstärkung der Strukturen der Arbeitsgruppe selbst nicht einmal andiskutiert.

- Die IAO-AG zur sozialen Dimension der Globalisierung als ersten Ansatzpunkt für einen regelmäßigen Dialog zu wählen, wird daher in diesem Sinne grundsätzlich unterstützt. Es muss aber sichergestellt werden, dass sich alle IAO-Mitglieder in diese AG einbringen können und langfristig die Strukturen der Arbeitsgruppe verstärkt werden. Zudem muss der Dialog zielgerichtet geführt werden, um auf Basis konkreter Ergebnisse weitere Maßnahmen setzen zu können.
- Die Einführung der Kernarbeitsnormen in das APS wird grundsätzlich begrüßt.
- Der Vorschlag, die Grundsätze des Abkommens von Cotonou auf zukünftige Handels- und Kooperationsabkommen auszudehnen und auf ein verstärktes Zusammenwirken von Entwicklungshilfeprojekten und Förderung von grundlegenden Arbeitsnormen hin zu arbeiten, wird voll und ganz unterstützt.
- Ferner werden die Aussagen hinsichtlich privater und freiwilliger Initiativen, wie Sozialgütesiegel und Verhaltenskodizes, als effiziente Instrumente zur Förderung der Arbeitsnormen und einer sozialeren Ausrichtung der Unternehmenspolitik wie auch die Notwendigkeit der Installierung eines transparenten, allgemein gültigen und anerkannten Überprüfungsmechanismus besonders unterstützt.

Abschließend wird noch besonders betont, dass seitens Österreichs im Aktionsprogramm ein Evaluierungsmechanismus bzw. ein Follow-up – Verfahren vermisst wird, um die Fortschritte bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen auch überprüfen und gegebenenfalls anpassen zu können.“

WTO-Ministerkonferenz in Doha Nov. 2001

„...8. We reaffirm our declaration made at the Singapore Ministerial Conference regarding internationally recognized core labour standards. We take note of work under way in the International Labour Organization (ILO) on the social dimension of globalization.“

Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg Aug. 2002

Vereinte Nationen (UN)

Im August 2002 fand in Johannesburg der Nachhaltigkeitsgipfel der Vereinten Nationen statt. Zur nachhaltigen sozialen Entwicklung durch die Herstellung der Beziehung zwischen Handel und den ILO-Mindestarbeitsnormen findet man im Aktionsprogramm an einigen Stellen direkte und indirekte Bezüge.

Was sich leider auch hier wieder findet, ist eine Absicherung vieler Entwicklungsländer gegenüber Industrieländern: Arbeitsnormen sollen nicht als Mittel des Handelsprotektionismus missbraucht werden.

Auszüge aus

World Summit on Sustainable Development

Plan of Implementation¹⁰⁵

„...9. Strengthen the contribution of industrial development to poverty eradication and sustainable natural resource management. This would include actions at all levels to:

(b) Provide assistance to increase income-generating employment opportunities, taking into account the International Labour Organization (ILO) Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work;“

„11. Take immediate and effective measures to eliminate the worst forms of child labour as defined in ILO Convention No. 182, and elaborate and implement strategies for the elimination of child labour that is contrary to accepted international standards.“

„12. Promote international cooperation to assist developing countries, upon request, in addressing child labour and its root causes, inter alia, through social and economic policies aimed at poverty conditions, while stressing that labour standards should not be used for protectionist trade purposes.“

Österreich

Auszug aus der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie¹⁰⁶

¹⁰⁵ World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 4. Sep. 2002, Plan of Implementation Abs 9.b, 11. und 12.

Leitziel 17 - Eine global nachhaltige Wirtschaft

„Eine Weltwirtschaft entwickeln, die eine intakte Umwelt und soziale Gerechtigkeit garantiert

Das Leitziel der Entwicklung von sozial und ökologisch verträglichen Wirtschaftsprozessen bedeutet in den Entwicklungsländern die Förderung eigenständiger Produktionsketten unter der Nutzung lokaler Rohstoffe und Arbeitskräfte auf Basis von Technologietransfer, finanzieller Unterstützung und fairem Weltmarktzugang. Dies soll im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung zu mehr Wertschöpfung in den Entwicklungsländern führen. Diese nachhaltigen Produktionsformen sollen durch eine Strategie der positiven Anreize, durch die Förderung von Effizienz in der Produktion, durch gezielte Förderung der Partnerländer und weitere Ansätze im Rahmen der WTO-Verhandlungen erreicht werden. **Die einschlägigen Verhandlungen im Rahmen der WTO sind unter besonderer Berücksichtigung des Anteils der Entwicklungsländer am Weltmarkt sowie unter besonderer Berücksichtigung von grundlegenden sozialen und ökologischen Erwägungen zu gestalten.** Damit ist das Anliegen verbunden, möglichst rasch den Anteil der sozial und ökologisch nachhaltigen Produktion am Weltprodukt und am Welthandel zu vergrößern.“

¹⁰⁶ Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie, eine Initiative der österreichischen Bundesregierung, 2002

Autorenliste

DI Martin Blum, Verkehrspolitik

VCÖ, Bräuhausgasse 7-9, 1050 Wien

martin.blum@vcoe.at

Mag. Éva Desseffy, Referentin Abt. EU und Internationales.

AK Wien, Prinz Eugenstraße 20-22, 1040 Wien

eva.desseffy@akwien.at

Mag. Thomas Fertl, Gentechnik- und Patente-Kampagne

Greenpeace CEE, Siebenbrunnengasse 44, 1050 Wien,

thomas.fertl@greenpeace.at

Dr. Erhard Fürst, Industriepolitik & Ökonomie

Industriellenvereinigung, Haus der Industrie, Schwarzenbergplatz 4, 1031 Wien

eMail: e.fuerst@iv-net.at

Dr. Heinz Högelsberger, Energiereferent

GLOBAL 2000, Flurschützstraße 13, 1120 Wien,

heinz.hoegelsberger@global2000.at

Dr. Fritz Kroiss, Geschäftsführer und Umweltjurist,

ÖKOBÜRO, Volksgartenstraße 1, 1010 Wien

fritz.kroiss@oekobuero.at

DI Brigitta Litschauer

BMLFUW - Sektion III (Landwirtschaft u. Ernährung); III/2

BMLFUW, Stubenbastei 5, 1010 Wien,

brigitta.litschauer@bmlfuw.gv.at

Dr. Gabriele Pekny, Projektmanagement
ÖKOBÜRO, Volksgartenstraße 1, 1010 Wien
gabriele.pekny@oekobuero.at

Mag. Martin Pospischill, EU-Strategie und Wirtschaftsentwicklung
MA 27, Rathaus, 1082 Wien
pom@m27.magwien.gv.at

Mag. Rudolf Remler-Schöberl, Bildung - Öffentlichkeitsarbeit
Dreikönigsaktion, Wilhelminenstraße 91/lif, 1160 Wien
remler@dka.at

Mag. Herbert Schaupp, EU Policy Officer
WWF, Ottakringerstraße 114 – 116, 1160 Wien,
herbert.schaupp@wwf.at

DI Iris Strutzmann, Landwirtschaftsreferentin
GLOBAL 2000, Flurschützstraße 13, 1120 Wien,
iris.strutzmann@global2000.at

Literatur

- AGEZ; Positionspapier der AGEZ zur Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) im September 2003 in Cancun, Wien
- Arbeitsgemeinschaft Swiss Aid: Recht auf Freihandel oder Recht auf Nahrung – Positionspapier zur internationalen Agrarpolitik, 2003
- ATTAC (Hrsg); Die geheimen Spielregeln des Welthandels. WTO – GATS – TRIPS – MAI, Promedia Druck- und Verlagsgesellschaft m.b.H., Wien 2003
- Deutscher Bundestag, Schlussbericht der Enquete-Kommission, Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Berlin 2002
- Die Welthandelsorganisation (WTO), Wolfgang Benedek, Verlag C.H. Beck, 1998
- Elmar Altvater et al (Hrsg); Aus dem Weg nach Cancun: Grundlinien einer Reform der Welthandelsordnung. Sonderdienst Nr. 1-2/März 2003, Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung
- Europäische Kommission; Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel, 21. Mai 2003
- European Commission; Making globalization work for everyone. Manuscript for information brochure, Nov. 2002
- FoEI: Sale of the Century: Peoples Food Sovereignty Part 1 – the implications of the current trade negotiations, 2001
- Fritz Vorholz: Die H2O-Geschäfte.- aus: Die Zeit 11/2003
- Fritz, T.: Entwicklungspolitische Implikationen der WTO-Dienstleistungsverhandlungen, in: Nord-Süd-aktuell, Jg. XV, Nr. 2, 2001
- Fritz, T.; Das Dienstleistungsabkommen der WTO; Der Süden auf dem Abstellgleis? Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung – Blue 21 e.V., Berlin, 2000
- George, S.: Die Globalisierung der Konzerne; in: Unsere Welt ist keine Ware, Buchholz C., Karrass A., Nachtwey O., Schmidt I., (Hg.), Kieperheuer & Witsch, Köln, 2002
- Jensen, Derrick: Free Trade TM. The Ecologist, June 2003, Vol.33, No 5, pp. 28-29.
- Joy, C. und Hardstaff, P.: Whose developmen agenda? An alaysis of the European Union's GATS request of developing countries, World Development Movement, London 2003
- Kingsnorth, Paul: Cancun: why you should care. The Ecologist, June 2003, Vol.33, No 5, pp. 32-35.

- Krajewski, M.: GATS und der "Markt" für Dienstleistungen; in: Unsere Welt ist keine Ware, Buchholz C., Karrass A., Nachtwey O., Schmidt I., (Hg.), Kieperheuer & Witsch, Köln 2002
- Lynas, Mark: Playing dirty at the WTO. *The Ecologist*, June 2003, Vol. 33, No 5, pp. 38-40
- Merz, J.F. et al: Diagnostic testing fails the test, *Nature*, Vol 415, February 2002
- Milborn Corinna, Faber Claus, *Globalisierung & Verkehr*, unveröffentlicht, Wien 2003
- Mildred Cho (Standford University Center for Biomedical Ethics): Effects of gene patents and licenses on clinical genetic testing", Präsentation OECD Workshop in Berlin
- Ministerial Declaration; Ministerial Conference, 4th Session Doha, 9-14. Nov 2001, WT/MIN(01)/DEC/1
- Moran; Foreign Direct Investment and Development. Institute for International Economics, Washington DC, 1998
- MPI – Mining Policy Institute: Trade Liberalisation, Mining Investment and the Impacts on the Environment and Related Social Issues, Sydney, MPI, 1998
- Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung (ÖGGP); „Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU, Teil 1: Eisenbahnen und ÖPNV, Stand: 11. 3. 2002
- Oxfam Briefing Paper 32: Boxing Match in Agricultural Trade – will WTO negotiations knock out the poorest farms?, 2002
- Prof Dr Scherrer / Dr Thomas Greven in „Sozialstandards im internationalen Handel“ – Kurztgutachten für die Equete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten“ des Deutschen Bundestages, Juni 2001
- Retallack, Simon: World Sold (subject to negotiation). *The Ecologist*, June 2003, Vol.33, No 5, pp. 30-31.
- Richard McNally: Re-directing investment to promote sustainable development: No investment agreement within the WTO, Oktober 2001
- Stefan Griller, Waldemar Hummer: Die EU nach Nizza Ergebnisse und Perspektiven, Springer Verlag 2002
- The State of Trade Law and the Environment, International Institute for Sustainable Development and Centre for International Environmental Law, Working Paper, Februar 2003
- UNCTAD: Assesment of trade in services of developing countries: Summary of findings. A note by the UNCTAD Secretariat, Genf (16. August 1999); UNCTAD/ITCD/TSB/7
- Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment“, Toke Aidt, ZafirisTzannatos, Hrg Weltbank, Juni 2002
- VCÖ, Globalisierung darf Umwelt und Soziales nicht überrollen, Verkehr aktuell 2/2003, Wien 2003

VCÖ, Wettbewerb im Öffentlichen Verkehr – Mit Effizienz zu hoher Qualität, Wissenschaft & Verkehr, 3/2001, Wien 2001

Woodroffe, J.: GATS: A Disservice to the Poor; The high costs and the limited benefits for developing countries of the General Agreement on Trade in Services, World Development Movement, London 2002

WTO: An introduction to the GATS, WTO Secretariat, Genf 1999

Nützliche Links

<http://europa.eu.int/comm/research/leaflets/water/de/01.html>

<http://members.magnet.at/aegu>

<http://www.bba.de/gentech/genright.htm>

<http://www.gentechnik.gv.at/>

www.actionaid.org

www.agez.at

www.akwien.at

www.attac.de

www.attac-austria.org

www.biodiv.org

www.bmlfuw.gv.at

www.bmwa.gv.at

www.dsw-online.de

www.eeb.org

www.etcgroup.org

www.europa.eu.int/comm/agriculture

www.europa.eu.int/eur-lex/de/search/search_lif.html

www.fao.org/ag/cgrfa/itpgr.htm

www.foei.org

www.gatswatch.org

www.global2000.at

www.g-netz.de

www.grain.org

www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/patente/Liste_bereits_erteilter_patente.pdf

www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/patente/Maengel_der_Patentrichtlinie.pdf

www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/Greenpeace-Brustkrebsgenpatent.pdf

www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/greenpeace-maispatent.pdf

www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/soja_patent.pdf

www.greenpeace.at/umweltwissen/gentech/pdf_files/zootiere.pdf

www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm

www.johannesburgsummit.org/

www.magwien.gv.at

www.misereor.de

www.oekobuero.at

www.pan-germany.org

www.psir.org

www.psir.org

www.tradeobservatory.org/pages/home.cfm

www.unser-wasser-hamburg.de:

www.upov.int

www.vcoe.at

www.wassernet

www.weed-online.org

www.wipo.org

www.worldwatch.org/

www.wto.org

www.wto.org/english/docs_e/legal_e/27-trips.pdf

www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm

www.wwf.at

WORLD TRADE ORGANIZATION

WT/MIN(01)/DEC/1

20 November 2001

(01-5859)

MINISTERIAL CONFERENCE

Fourth Session

Doha, 9 - 14 November 2001

MINISTERIAL DECLARATION

Adopted on 14 November 2001

1. The multilateral trading system embodied in the World Trade Organization has contributed significantly to economic growth, development and employment throughout the past fifty years. We are determined, particularly in the light of the global economic slowdown, to maintain the process of reform and liberalization of trade policies, thus ensuring that the system plays its full part in promoting recovery, growth and development. We therefore strongly reaffirm the principles and objectives set out in the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, and pledge to reject the use of protectionism.

2. International trade can play a major role in the promotion of economic development and the alleviation of poverty. We recognize the need for all our peoples to benefit from the increased opportunities and welfare gains that the multilateral trading system generates. The majority of WTO Members are developing countries. We seek to place their needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration. Recalling the Preamble to the Marrakesh Agreement, we shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play.

3. We recognize the particular vulnerability of the least-developed countries and the special structural difficulties they face in the global economy. We are committed to addressing the marginalization of least-developed countries in international trade and to improving their effective participation in the multilateral trading system. We recall the commitments made by Ministers at our meetings in Marrakesh, Singapore and Geneva, and by the international community at the Third UN Conference on Least-Developed Countries in Brussels, to help least-developed countries secure beneficial and meaningful integration into the multilateral trading system and the global economy. We are determined that the WTO will play its part in building effectively on these commitments under the Work Programme we are establishing.

4. We stress our commitment to the WTO as the unique forum for global trade rule-making and liberalization, while also recognizing that regional trade agreements can play an important role in promoting the liberalization and expansion of trade and in fostering development.

5. We are aware that the challenges Members face in a rapidly changing international environment cannot be addressed through measures taken in the trade field alone. We shall continue to work with the Bretton Woods institutions for greater coherence in global economic policy-making.

6. We strongly reaffirm our commitment to the objective of sustainable development, as stated in the Preamble to the Marrakesh Agreement. We are convinced that the aims of upholding and safeguarding an open and non-discriminatory multilateral trading system, and acting for the protection of the environment and the promotion of sustainable development can and must be mutually supportive. We take note of the efforts by Members to conduct national environmental assessments of trade policies on a voluntary basis. We recognize that under WTO rules no country should be prevented from taking measures for the protection of human, animal or plant life or health, or of the environment at the levels it considers appropriate, subject to the requirement that they are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, and are otherwise in accordance with the provisions of the WTO Agreements. We welcome the WTO's continued cooperation with UNEP and other inter-governmental environmental organizations. We encourage efforts to promote cooperation between the WTO and relevant international environmental and developmental organizations, especially in the lead-up to the World Summit on Sustainable Development to be held in Johannesburg, South Africa, in September 2002.

7. We reaffirm the right of Members under the General Agreement on Trade in Services to regulate, and to introduce new regulations on, the supply of services.

8. We reaffirm our declaration made at the Singapore Ministerial Conference regarding internationally recognized core labour standards. We take note of work under way in the International Labour Organization (ILO) on the social dimension of globalization.

9. We note with particular satisfaction that this Conference has completed the WTO accession procedures for China and Chinese Taipei. We also welcome the accession as new Members, since our last Session, of Albania, Croatia, Georgia, Jordan, Lithuania, Moldova and Oman, and note the extensive market-access commitments already made by these countries on accession. These accessions will greatly strengthen the multilateral trading system, as will those of the 28 countries now negotiating their accession. We therefore attach great importance to concluding accession proceedings as quickly as possible. In particular, we are committed to accelerating the accession of least-developed countries.

10. Recognizing the challenges posed by an expanding WTO membership, we confirm our collective responsibility to ensure internal transparency and the effective participation of all Members. While emphasizing the intergovernmental character of the organization, we are committed to making the WTO's operations more transparent, including through more effective and prompt dissemination of information, and to improve dialogue with the public. We shall therefore at the national and multilateral levels continue to promote a better public understanding of the WTO and to communicate the benefits of a liberal, rules-based multilateral trading system.

11. In view of these considerations, we hereby agree to undertake the broad and balanced Work Programme set out below. This incorporates both an expanded negotiating agenda and other important decisions and activities necessary to address the challenges facing the multilateral trading system.

WORK PROGRAMME

IMPLEMENTATION-RELATED ISSUES AND CONCERNS

12. We attach the utmost importance to the implementation-related issues and concerns raised by Members and are determined to find appropriate solutions to them. In this connection, and having regard to the General Council Decisions of 3 May and 15 December 2000, we further adopt the Decision on Implementation-Related Issues and Concerns in document WT/MIN(01)/17 to address a number of implementation problems faced by Members. We agree that negotiations on outstanding implementation issues shall be an integral part of the Work Programme we are establishing, and that agreements reached at an early stage in these negotiations shall be treated in accordance with the provisions of paragraph 47 below. In this regard, we shall proceed as follows: (a) where we provide a specific negotiating mandate in this Declaration, the relevant implementation issues shall be addressed under that mandate; (b) the other outstanding implementation issues shall be addressed as a matter of priority by the relevant WTO bodies, which shall report to the Trade Negotiations Committee, established under paragraph 46 below, by the end of 2002 for appropriate action.

AGRICULTURE

13. We recognize the work already undertaken in the negotiations initiated in early 2000 under Article 20 of the Agreement on Agriculture, including the large number of negotiating proposals submitted on behalf of a total of 121 Members. We recall the long-term objective referred to in the Agreement to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets. We reconfirm our commitment to this programme. Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. We agree that special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall be embodied in the Schedules of concessions and commitments and as appropriate in the rules and disciplines to be negotiated, so as to be operationally effective and to enable developing countries to effectively take account of their development needs, including food security and rural development. We take note of the non-trade concerns reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

14. Modalities for the further commitments, including provisions for special and differential treatment, shall be established no later than 31 March 2003. Participants shall submit their comprehensive draft Schedules based on these modalities no later than the date of the Fifth

Session of the Ministerial Conference. The negotiations, including with respect to rules and disciplines and related legal texts, shall be concluded as part and at the date of conclusion of the negotiating agenda as a whole.

SERVICES

15. The negotiations on trade in services shall be conducted with a view to promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing and least-developed countries. We recognize the work already undertaken in the negotiations, initiated in January 2000 under Article XIX of the General Agreement on Trade in Services, and the large number of proposals submitted by Members on a wide range of sectors and several horizontal issues, as well as on movement of natural persons. We reaffirm the Guidelines and Procedures for the Negotiations adopted by the Council for Trade in Services on 28 March 2001 as the basis for continuing the negotiations, with a view to achieving the objectives of the General Agreement on Trade in Services, as stipulated in the Preamble, Article IV and Article XIX of that Agreement. Participants shall submit initial requests for specific commitments by 30 June 2002 and initial offers by 31 March 2003.

MARKET ACCESS FOR NON-AGRICULTURAL PRODUCTS

16. We agree to negotiations which shall aim, by modalities to be agreed, to reduce or as appropriate eliminate tariffs, including the reduction or elimination of tariff peaks, high tariffs, and tariff escalation, as well as non-tariff barriers, in particular on products of export interest to developing countries. Product coverage shall be comprehensive and without *a priori* exclusions. The negotiations shall take fully into account the special needs and interests of developing and least-developed country participants, including through less than full reciprocity in reduction commitments, in accordance with the relevant provisions of Article XXVIII *bis* of GATT 1994 and the provisions cited in paragraph 50 below. To this end, the modalities to be agreed will include appropriate studies and capacity-building measures to assist least-developed countries to participate effectively in the negotiations.

TRADE-RELATED ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

17. We stress the importance we attach to implementation and interpretation of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS Agreement) in a manner supportive of public health, by promoting both access to existing medicines and research and development into new medicines and, in this connection, are adopting a separate Declaration.

18. With a view to completing the work started in the Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Council for TRIPS) on the implementation of Article 23.4, we agree to negotiate the establishment of a multilateral system of notification and registration of geographical indications for wines and spirits by the Fifth Session of the Ministerial Conference. We note that issues related to the extension of the protection of geographical indications provided for in Article 23 to products other than wines and spirits will be addressed in the Council for TRIPS pursuant to paragraph 12 of this Declaration.

19. We instruct the Council for TRIPS, in pursuing its work programme including under the review of Article 27.3(b), the review of the implementation of the TRIPS Agreement under Article 71.1 and the work foreseen pursuant to paragraph 12 of this Declaration, to examine, *inter alia*, the relationship between the TRIPS Agreement and the Convention on Biological Diversity, the protection of traditional knowledge and folklore, and other relevant new developments raised by Members pursuant to Article 71.1. In undertaking this work, the TRIPS Council shall be guided by the objectives and principles set out in Articles 7 and 8 of the TRIPS Agreement and shall take fully into account the development dimension.

RELATIONSHIP BETWEEN TRADE AND INVESTMENT

20. Recognizing the case for a multilateral framework to secure transparent, stable and predictable conditions for long-term cross-border investment, particularly foreign direct investment, that will contribute to the expansion of trade, and the need for enhanced technical assistance and capacity-building in this area as referred to in paragraph 21, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations.

21. We recognize the needs of developing and least-developed countries for enhanced support for technical assistance and capacity building in this area, including policy analysis and development so that they may better evaluate the implications of closer multilateral cooperation for their development policies and objectives, and human and institutional development. To this end, we shall work in cooperation with other relevant

intergovernmental organisations, including UNCTAD, and through appropriate regional and bilateral channels, to provide strengthened and adequately resourced assistance to respond to these needs.

22. In the period until the Fifth Session, further work in the Working Group on the Relationship Between Trade and Investment will focus on the clarification of: scope and definition; transparency; non-discrimination; modalities for pre-establishment commitments based on a GATS-type, positive list approach; development provisions; exceptions and balance-of-payments safeguards; consultation and the settlement of disputes between Members. Any framework should reflect in a balanced manner the interests of home and host countries, and take due account of the development policies and objectives of host governments as well as their right to regulate in the public interest. The special development, trade and financial needs of developing and least-developed countries should be taken into account as an integral part of any framework, which should enable Members to undertake obligations and commitments commensurate with their individual needs and circumstances. Due regard should be paid to other relevant WTO provisions. Account should be taken, as appropriate, of existing bilateral and regional arrangements on investment.

INTERACTION BETWEEN TRADE AND COMPETITION POLICY

23. Recognizing the case for a multilateral framework to enhance the contribution of competition policy to international trade and development, and the need for enhanced technical assistance and capacity-building in this area as referred to in paragraph 24, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations.

24. We recognize the needs of developing and least-developed countries for enhanced support for technical assistance and capacity building in this area, including policy analysis and development so that they may better evaluate the implications of closer multilateral cooperation for their development policies and objectives, and human and institutional development. To this end, we shall work in cooperation with other relevant intergovernmental organisations, including UNCTAD, and through appropriate regional and bilateral channels, to provide strengthened and adequately resourced assistance to respond to these needs.

25. In the period until the Fifth Session, further work in the Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy will focus on the clarification of: core principles, including transparency, non-discrimination and procedural fairness, and provisions on hardcore cartels; modalities for voluntary cooperation; and support for progressive reinforcement of competition institutions in developing countries through capacity building. Full account shall be taken of the needs of developing and least-developed country participants and appropriate flexibility provided to address them.

TRANSPARENCY IN GOVERNMENT PROCUREMENT

26. Recognizing the case for a multilateral agreement on transparency in government procurement and the need for enhanced technical assistance and capacity building in this area, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations. These negotiations will build on the progress made in the Working Group on Transparency in Government Procurement by that time and take into account participants' development priorities, especially those of least-developed country participants. Negotiations shall be limited to the transparency aspects and therefore will not restrict the scope for countries to give preferences to domestic supplies and suppliers. We commit ourselves to ensuring adequate technical assistance and support for capacity building both during the negotiations and after their conclusion.

TRADE FACILITATION

27. Recognizing the case for further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit, and the need for enhanced technical assistance and capacity building in this area, we agree that negotiations will take place after the Fifth Session of the Ministerial Conference on the basis of a decision to be taken, by explicit consensus, at that Session on modalities of negotiations. In the period until the Fifth Session, the Council for Trade in Goods shall review and as appropriate, clarify and improve relevant aspects of Articles V, VIII and X of the GATT 1994 and identify the trade facilitation needs and priorities of Members, in particular developing and least-developed countries. We commit ourselves to ensuring adequate technical assistance and support for capacity building in this area.

WTO RULES

28. In the light of experience and of the increasing application of these instruments by Members, we agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Agreements on Implementation of Article VI of the GATT 1994 and on Subsidies and Countervailing Measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of these Agreements and their instruments and objectives, and taking into account the needs of developing and least-developed participants. In the initial phase of the negotiations, participants will indicate the provisions, including disciplines on trade distorting practices, that they seek to clarify and improve in the subsequent phase. In the context of these negotiations, participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries. We note that fisheries subsidies are also referred to in paragraph 31.

29. We also agree to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines and procedures under the existing WTO provisions applying to regional trade agreements. The negotiations shall take into account the developmental aspects of regional trade agreements.

DISPUTE SETTLEMENT UNDERSTANDING

30. We agree to negotiations on improvements and clarifications of the Dispute Settlement Understanding. The negotiations should be based on the work done thus far as well as any additional proposals by Members, and aim to agree on improvements and clarifications not later than May 2003, at which time we will take steps to ensure that the results enter into force as soon as possible thereafter.

TRADE AND ENVIRONMENT

31. With a view to enhancing the mutual supportiveness of trade and environment, we agree to negotiations, without prejudging their outcome, on:

- (i) the relationship between existing WTO rules and specific trade obligations set out in multilateral environmental agreements (MEAs). The negotiations shall be limited in scope to the applicability of such existing WTO

rules as among parties to the MEA in question. The negotiations shall not prejudice the WTO rights of any Member that is not a party to the MEA in question;

- (ii) procedures for regular information exchange between MEA Secretariats and the relevant WTO committees, and the criteria for the granting of observer status;
- (iii) the reduction or, as appropriate, elimination of tariff and non-tariff barriers to environmental goods and services.

We note that fisheries subsidies form part of the negotiations provided for in paragraph 28.

32. We instruct the Committee on Trade and Environment, in pursuing work on all items on its agenda within its current terms of reference, to give particular attention to:

- (i) the effect of environmental measures on market access, especially in relation to developing countries, in particular the least-developed among them, and those situations in which the elimination or reduction of trade restrictions and distortions would benefit trade, the environment and development;
- (ii) the relevant provisions of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights; and
- (iii) labelling requirements for environmental purposes.

Work on these issues should include the identification of any need to clarify relevant WTO rules. The Committee shall report to the Fifth Session of the Ministerial Conference, and make recommendations, where appropriate, with respect to future action, including the desirability of negotiations. The outcome of this work as well as the negotiations carried out under paragraph 31(i) and (ii) shall be compatible with the open and non-discriminatory nature of the multilateral trading system, shall not add to or diminish the rights and obligations of Members under existing WTO agreements, in particular the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, nor alter the balance of these rights and obligations, and will take into account the needs of developing and least-developed countries.

33. We recognize the importance of technical assistance and capacity building in the field of trade and environment to developing countries, in particular the least-developed among them. We also encourage that expertise and experience be shared with Members wishing to perform environmental reviews at the national level. A report shall be prepared on these activities for the Fifth Session.

ELECTRONIC COMMERCE

34. We take note of the work which has been done in the General Council and other relevant bodies since the Ministerial Declaration of 20 May 1998 and agree to continue the Work Programme on Electronic Commerce. The work to date demonstrates that electronic commerce creates new challenges and opportunities for trade for Members at all stages of development, and we recognize the importance of creating and maintaining an environment which is favourable to the future development of electronic commerce. We instruct the General Council to consider the most appropriate institutional arrangements for handling the Work Programme, and to report on further progress to the Fifth Session of the Ministerial Conference. We declare that Members will maintain their current practice of not imposing customs duties on electronic transmissions until the Fifth Session.

SMALL ECONOMIES

35. We agree to a work programme, under the auspices of the General Council, to examine issues relating to the trade of small economies. The objective of this work is to frame responses to the trade-related issues identified for the fuller integration of small, vulnerable economies into the multilateral trading system, and not to create a sub-category of WTO Members. The General Council shall review the work programme and make recommendations for action to the Fifth Session of the Ministerial Conference.

TRADE, DEBT AND FINANCE

36. We agree to an examination, in a Working Group under the auspices of the General Council, of the relationship between trade, debt and finance, and of any possible

recommendations on steps that might be taken within the mandate and competence of the WTO to enhance the capacity of the multilateral trading system to contribute to a durable solution to the problem of external indebtedness of developing and least-developed countries, and to strengthen the coherence of international trade and financial policies, with a view to safeguarding the multilateral trading system from the effects of financial and monetary instability. The General Council shall report to the Fifth Session of the Ministerial Conference on progress in the examination.

TRADE AND TRANSFER OF TECHNOLOGY

37. We agree to an examination, in a Working Group under the auspices of the General Council, of the relationship between trade and transfer of technology, and of any possible recommendations on steps that might be taken within the mandate of the WTO to increase flows of technology to developing countries. The General Council shall report to the Fifth Session of the Ministerial Conference on progress in the examination.

TECHNICAL COOPERATION AND CAPACITY BUILDING

38. We confirm that technical cooperation and capacity building are core elements of the development dimension of the multilateral trading system, and we welcome and endorse the New Strategy for WTO Technical Cooperation for Capacity Building, Growth and Integration. We instruct the Secretariat, in coordination with other relevant agencies, to support domestic efforts for mainstreaming trade into national plans for economic development and strategies for poverty reduction. The delivery of WTO technical assistance shall be designed to assist developing and least-developed countries and low-income countries in transition to adjust to WTO rules and disciplines, implement obligations and exercise the rights of membership, including drawing on the benefits of an open, rules-based multilateral trading system. Priority shall also be accorded to small, vulnerable, and transition economies, as well as to Members and Observers without representation in Geneva. We reaffirm our support for the valuable work of the International Trade Centre, which should be enhanced.

39. We underscore the urgent necessity for the effective coordinated delivery of technical assistance with bilateral donors, in the OECD Development Assistance Committee and relevant international and regional intergovernmental institutions, within a coherent policy framework and timetable. In the coordinated delivery of technical assistance, we instruct the Director-General to consult with the relevant agencies, bilateral donors and beneficiaries, to

identify ways of enhancing and rationalizing the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least-Developed Countries and the Joint Integrated Technical Assistance Programme (JITAP).

40. We agree that there is a need for technical assistance to benefit from secure and predictable funding. We therefore instruct the Committee on Budget, Finance and Administration to develop a plan for adoption by the General Council in December 2001 that will ensure long-term funding for WTO technical assistance at an overall level no lower than that of the current year and commensurate with the activities outlined above.

41. We have established firm commitments on technical cooperation and capacity building in various paragraphs in this Ministerial Declaration. We reaffirm these specific commitments contained in paragraphs 16, 21, 24, 26, 27, 33, 38-40, 42 and 43, and also reaffirm the understanding in paragraph 2 on the important role of sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes. We instruct the Director-General to report to the Fifth Session of the Ministerial Conference, with an interim report to the General Council in December 2002 on the implementation and adequacy of these commitments in the identified paragraphs.

LEAST-DEVELOPED COUNTRIES

42. We acknowledge the seriousness of the concerns expressed by the least-developed countries (LDCs) in the Zanzibar Declaration adopted by their Ministers in July 2001. We recognize that the integration of the LDCs into the multilateral trading system requires meaningful market access, support for the diversification of their production and export base, and trade-related technical assistance and capacity building. We agree that the meaningful integration of LDCs into the trading system and the global economy will involve efforts by all WTO Members. We commit ourselves to the objective of duty-free, quota-free market access for products originating from LDCs. In this regard, we welcome the significant market access improvements by WTO Members in advance of the Third UN Conference on LDCs (LDC-III), in Brussels, May 2001. We further commit ourselves to consider additional measures for progressive improvements in market access for LDCs. Accession of LDCs remains a priority for the Membership. We agree to work to facilitate and accelerate negotiations with acceding LDCs. We instruct the Secretariat to reflect the priority we attach to LDCs' accessions in the annual plans for technical assistance. We reaffirm the commitments we undertook at LDC-III, and agree that the WTO should take into account, in designing its work programme for LDCs, the trade-related elements of the Brussels Declaration and Programme of Action, consistent with the WTO's mandate, adopted at LDC-III. We instruct the Sub-Committee for Least-Developed Countries to design such a work

programme and to report on the agreed work programme to the General Council at its first meeting in 2002.

43. We endorse the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least-Developed Countries (IF) as a viable model for LDCs' trade development. We urge development partners to significantly increase contributions to the IF Trust Fund and WTO extra-budgetary trust funds in favour of LDCs. We urge the core agencies, in coordination with development partners, to explore the enhancement of the IF with a view to addressing the supply-side constraints of LDCs and the extension of the model to all LDCs, following the review of the IF and the appraisal of the ongoing Pilot Scheme in selected LDCs. We request the Director-General, following coordination with heads of the other agencies, to provide an interim report to the General Council in December 2002 and a full report to the Fifth Session of the Ministerial Conference on all issues affecting LDCs.

SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT

44. We reaffirm that provisions for special and differential treatment are an integral part of the WTO Agreements. We note the concerns expressed regarding their operation in addressing specific constraints faced by developing countries, particularly least-developed countries. In that connection, we also note that some Members have proposed a Framework Agreement on Special and Differential Treatment (WT/GC/W/442). We therefore agree that all special and differential treatment provisions shall be reviewed with a view to strengthening them and making them more precise, effective and operational. In this connection, we endorse the work programme on special and differential treatment set out in the Decision on Implementation-Related Issues and Concerns.

ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF THE WORK PROGRAMME

45. The negotiations to be pursued under the terms of this Declaration shall be concluded not later than 1 January 2005. The Fifth Session of the Ministerial Conference will take stock of progress in the negotiations, provide any necessary political guidance, and take decisions as necessary. When the results of the negotiations in all areas have been established, a Special Session of the Ministerial Conference will be held to take decisions regarding the adoption and implementation of those results.

46. The overall conduct of the negotiations shall be supervised by a Trade Negotiations Committee under the authority of the General Council. The Trade Negotiations Committee

shall hold its first meeting not later than 31 January 2002. It shall establish appropriate negotiating mechanisms as required and supervise the progress of the negotiations.

47. With the exception of the improvements and clarifications of the Dispute Settlement Understanding, the conduct, conclusion and entry into force of the outcome of the negotiations shall be treated as parts of a single undertaking. However, agreements reached at an early stage may be implemented on a provisional or a definitive basis. Early agreements shall be taken into account in assessing the overall balance of the negotiations.

48. Negotiations shall be open to:

(i) all Members of the WTO; and

(ii) States and separate customs territories currently in the process of accession and those that inform Members, at a regular meeting of the General Council, of their intention to negotiate the terms of their membership and for whom an accession working party is established.

Decisions on the outcomes of the negotiations shall be taken only by WTO Members.

49. The negotiations shall be conducted in a transparent manner among participants, in order to facilitate the effective participation of all. They shall be conducted with a view to ensuring benefits to all participants and to achieving an overall balance in the outcome of the negotiations.

50. The negotiations and the other aspects of the Work Programme shall take fully into account the principle of special and differential treatment for developing and least-developed countries embodied in: Part IV of the GATT 1994; the Decision of 28 November 1979 on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries; the Uruguay Round Decision on Measures in Favour of Least-Developed Countries; and all other relevant WTO provisions.

51. The Committee on Trade and Development and the Committee on Trade and Environment shall, within their respective mandates, each act as a forum to identify and debate developmental and environmental aspects of the negotiations, in order to help achieve the objective of having sustainable development appropriately reflected.

52. Those elements of the Work Programme which do not involve negotiations are also accorded a high priority. They shall be pursued under the overall supervision of the General Council, which shall report on progress to the Fifth Session of the Ministerial Conference.

