

Menschenrechte und Entwicklung: Ohne Chance bei der Welthandelsorganisation?

VON MICHAEL FREIN UND KLAUS SCHILDER¹

272 Milliarden US-Dollar hat die Handelsliberalisierung die Volkswirtschaften im sub-saharischen Afrika in den vergangenen 20 Jahren gekostet. Das hat Christian Aid in einer gerade veröffentlichten Studie herausgefunden.² Danach hat die Region in diesem Zeitraum durch Handelsliberalisierung ungefähr so viel verloren, wie sie an öffentlicher Hilfe erhalten hat. Besserung ist nicht in Sicht. Im Gegenteil: Nimmt man nur das Jahr 2000, so stehen 20 US-Dollar pro Kopf an Entwicklungshilfe Verluste durch Handelsliberalisierung in Höhe von 45 Dollar gegenüber.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP): Der Verlust von Exportmärkten (im Vergleich zu 1980) kostet die Region ungefähr fünfmal so viel, wie sie an jährlicher Entwicklungshilfe und Schuldenerleichterungen erhält.³

Auch für einzelne Länder ergibt sich ein düsteres Bild. Beispiel Ghana: Die Liberalisierung setzte dort 1986 ein, in den 15 Jahren bis 2001 ergibt sich nach Berechnungen von Christian Aid ein Verlust von 510 US-Dollar pro Kopf – eine gewaltige Summe angesichts eines Bruttonationaleinkommens von 330 US-Dollar. Das sei, so kommentiert Christian Aid, als ob jeder Bürger in Ghana für eineinhalb Jahre aufgehört habe, zu arbeiten.

Beispiel Haiti: Die Liberalisierung des Reismarktes hat zu einem Rückgang der lokalen Produktion geführt, nach

Angaben der Welternährungsorganisation (FAO) hat sich die Ernährungssituation seit dem Beginn der Handelsliberalisierung in den 80er Jahren signifikant verschlechtert. Litten zwischen 1979 und 1981 noch circa 48 Prozent der Haitianer unter Mangelernährung, waren es zwischen 1996 und 1998 bereits 62 Prozent.⁴

Dass Liberalisierung als Rezept für Armutsbekämpfung offenbar nicht taugt – diese Erkenntnis scheint sich noch nicht überall herumgesprochen zu haben. Sowohl in der Welthandelsorganisation (WTO) als auch in bilateralen und regionalen Handelsverträgen propagieren die Industrieländer den Pfad der Liberalisierung als Königsweg – zumindest dort, wo sie ökonomisch am längeren Hebel sitzen.⁵ Sie betreiben eine offensive Handelspolitik, die darauf abzielt, die Märkte im Süden zu öffnen. Dazu fordern sie weit gehende Zollsenkungen, in vielen Bereichen die Angleichung nicht-tarifärer Handelshemmnisse an möglichst niedrige Standards und im Falle von Dienstleistungen nationale Regulierungen, die den Marktzugang nicht erschweren. Im Bereich von Rechten an geistigem Eigentum verhalten sich die Industrieländer ähnlich: Sie versuchen, durch ein möglichst hohes Schutzniveau ihre Interessen gegenüber den Ländern des Südens durchzusetzen. Dass eine solche Politik, die den Süden in praktisch allen Bereichen benachteiligt, zu wirtschaftlichen Verlusten führt, die durch Entwicklungshilfe bestenfalls kompensiert werden können, ist nicht weiter verwunderlich.

Handelsliberalisierung versus Menschenrechte

Hinzu kommt, dass einzelne Bestimmungen der WTO offensichtlich nicht im Einklang mit den Menschenrechten stehen. Etwa die Mindeststandards für Patentschutz im Abkommen über handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum (TRIPs, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Diese Mindeststandards müssen alle WTO-Mitglieder in nationales Recht überführen, Ausnahmeregelungen sind eng umrissen. Offenbar zu eng, befindet die Unterkommission der Vereinten Nationen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (*Sub-Commission for the Protection and Promotion of Human Rights*). Sie kommt zu dem Schluss, dass das TRIPs-Abkommen die grundlegende Natur und Unteilbarkeit der Menschenrechte nicht adäquat widerspiegeln, insbesondere, was das Recht auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt sowie die Rechte auf Nahrung und auf Gesundheit angeht. Es gebe, so die Unterkommission weiter, offensichtliche Konflikte zwischen dem TRIPs-Abkommen und internationalen Menschenrechtsstandards.⁶

Am Beispiel des Rechts auf Gesundheit lässt sich die Problematik leicht illustrieren: Patentgeschützte Arzneimittel sind um ein Vielfaches teurer als nachgeahmte Generika. Gerade für Arme ist der Zugang zu preiswerten Medikamenten jedoch besonders wichtig. TRIPs verbietet allerdings, patentgeschützte Medikamente einfach nachzuahmen. Voraussetzung hierfür ist eine Zwangslizenz, die nur unter bestimmten Bedin-

1 Michel Frein ist Referent für Welthandel und Umwelt beim Evangelischen Entwicklungsdienst (EED).

Klaus Schilder ist Referent bei WEED (*World Economy, Ecology and Development*) und dort zuständig für Reform der EU-Nord-Südpolitik, Europäische Handels- und Investitionspolitik.

2 Christian Aid (2005): *The economics of failure. The real cost of 'free' trade for poor countries. A Christian Aid briefing paper.*

3 UNDP: *Human Development Report 2005, International cooperation at a crossroads. Aid, trade and security in an unequal world.* New York, S. 117

4 Meenakshi Raman (2004): *Effects of Agricultural Liberalisation: Experiences of Rural Producers in Developing Countries.* Hg. von Third World Network, Penang

5 Bilaterale und regionale Verträge enthalten vielfach weiter gehende Verpflichtungen für Entwicklungsländer als WTO-Abkommen. Vgl. Klaus Schilder, Christina Deckwirth, Peter Fuchs, Michael Frein (2005): *Freie Fahrt für freien Handel? Die EU-Handelspolitik zwischen Bilateralismus und Multilateralismus.* Hg. von EED und WEED, Bonn/Berlin

6 UN-Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights (2000): *Intellectual Property Rights and Human Rights.* Resolution 2000/7; vgl. auch Resolution 2001/21; ferner Michael Frein, Jürgen Reichel (2000): *Welthandel, Patente und Menschenrechte. Menschenrechtliche Implikationen des TRIPs-Abkommens in der WTO.* In: epd-Entwicklungspolitik, Nr. 20

gungen vergeben werden darf. Als die WTO-Ministerkonferenz in Doha 2001 die Konditionen klären konnte, tauchte das Problem der grenzüberschreitenden Zwangslizenzen auf. Unter welchen Bedingungen sollten Generika international gehandelt werden können?

Es dauerte zwei Jahre, bis eine Antwort auf diese Frage gefunden werden konnte. Die Ende August 2003 vereinbarte Regelung ist allerdings durch vielfältige bürokratische Hürden gekennzeichnet. Die Pharmaindustrie hat erheblichen Druck ausgeübt, damit die Handelswege von unter Zwangslizenzen produzierten Generika lückenlos überwacht werden. In der Folge hat kein Entwicklungsland die Möglichkeit genutzt, Generika zu importieren. Und als sich die WTO-Mitglieder Ende März dieses Jahres im TRIPs-Rat trafen und die Entwicklungsländer Erleichterungen verlangten, wurde dies von den Industrieländern abgelehnt. Fazit: Die Politik der Industrieländer und die geltende WTO-Regelung widersprechen dem Menschenrecht auf Gesundheit, wonach die Vertragsstaaten in Art. 12 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte das Recht eines jeden auf Gesundheit anerkennen und sich verpflichten, zur vollen Verwirklichung dieses Rechts Schritte zur Vorbeugung und Bekämpfung epidemischer und endemischer Krankheiten zu unternehmen.

Ähnlich ist das GATS-Handelsabkommen nicht frei von Konflikten mit Menschenrechten. Ein Bericht des UN-Hochkommissars für Menschenrechte kommt zwar zu dem Schluss, dass in der Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen Chancen und Risiken liegen.⁷ Allerdings benötigten unterschiedliche Sektoren unterschiedliche politische Ansätze, manche

7 UN-Commission on Human Rights (2002): *Liberalization of trade in services and human rights. Report of the High Commissioner.* (E/CN.4/Sub.2/2002/9)

Dienstleistungen sollten besser ganz in staatlicher Hand bleiben. Der im GATS enthaltene Mechanismus der fortschreitenden Liberalisierung möge zudem aus ökonomischer Sicht rational sein, dürfe aber die Notwendigkeit der progressiven Erfüllung der Menschenrechte nicht außer acht lassen. Auch könnten die Menschenrechte Anlass dazu geben, bereits eingegangene Verpflichtungen wieder zurückzunehmen. Die GATS-Vorschrift, in einem solchen Fall negativ betroffene Anbieter zu entschädigen, könne aus menschenrechtlicher Perspektive nachteilige Folgen haben: Sie enge die Flexibilität ein, die Regierungen benötigten, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen zu können, und überdies könne die Verpflichtung zu Kompensationen einen abschreckenden Effekt ausüben.

Mit Blick auf Ernährungssicherheit kommt der Hochkommissar zu ganz ähnlichen Schlussfolgerungen.⁸ Das WTO-Agrarabkommen vernachlässigt den Schutz der schwachen und verwundbaren Teile der Bevölkerung, und das Abkommen werde der unterschiedlichen Rolle und Bedeutung der Landwirtschaft in den einzelnen Ländern nicht gerecht: „Ungleiche Parteien als gleich zu behandeln ist für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte problematisch. Dies könnte dazu führen, dass die Diskriminierung der Armen und Marginalisierten institutionalisiert wird.“⁹

Handelsliberalisierung versus Entwicklung

Handelsliberalisierung stößt mithin in einer Reihe von Bereichen auf menschenrechtliche Bedenken. Dieser Be-

8 UN-Commission on Human Rights (2002): *Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights. Report of the High Commissioner for Human Rights submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 2001/32 (E/CN.4/Sub.2/2002/54)*

9 Ebenda, S. 16

fund gilt analog für eine entwicklungspolitische Bewertung der WTO-Vereinbarungen sowie der aktuellen Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde.¹⁰

Legt man als Maßstab für Entwicklung an, inwieweit das Handelssystem zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) beiträgt, zeigt sich, dass sich die Handelsregeln in vielen Bereichen als kontraproduktiv erweisen.¹¹ So steht das TRIPs-Abkommen in ganz offensichtlichem Widerspruch zu Unterziel 16 der MDGs, in dem es heißt, den Armen soll der Zugang zu bezahlbaren Medikamenten ermöglicht werden und zu Ziel 6, dem Kampf gegen HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten. Die genannten Implikationen des GATS-Abkommens stellen ein weiteres Problem für die Millenniumsziele dar, in Sonderheit das Unterziel 10, den Zugang zu sauberem Trinkwasser, sowie die Ziele 2, 4, 5 und 6, deren Erreichen abhängig ist von Dienstleistungen in den Sektoren Bildung und Gesundheit, die auch die Armen erreichen. Die Regeln des Agrarhandels, die aus menschenrechtlicher Perspektive wenig Rücksicht auf die Schwachen nehmen, widersprechen Ziel 1, die Zahl der Armen und Hungernden bis 2015 zu halbieren.

Jedoch ist dieser Widerspruch den Millenniumszielen inhärent: Einerseits beschreiben sie soziale Ziele wie Bildung, Gesundheit, Armutsbekämpfung und Umwelt. Hier würde man einen explizit menschenrechtlichen Ansatz

10 Für einen kritischen Überblick zur Doha-Runde vgl. Michael Frein/Tobias Reichert (2005): *In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt.* Hg. von EED und Forum Umwelt und Entwicklung. 2. Aufl, Bonn

11 Vgl. Martin Khor: *WTO contra MDGs. Die Regeln des Welthandels behindern die Verwirklichung der Entwicklungsziele.* In: *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, Nr. 12/13; Michael Frein (2005): *Nur bedingt geeignet. Einen geraden Weg zu einem gerechten Welthandel weisen die Millenniumsziele nicht – teilweise zeigen sie sogar in die falsche Richtung.* In: *INKOTA-Rundbrief*, Nr. 132

erwarten. Andererseits werden im Zusammenhang mit Ziel 8, der Herausbildung einer globalen Partnerschaft, Fortschritte bei der Weiterentwicklung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht diskriminierenden internationalen Handelssystems angestrebt. Der Widerspruch besteht darin, dass ein nicht diskriminierendes Handelssystem gar nicht darauf ausgerichtet sein kann, extreme Armut zu bekämpfen. Offenbar wird unterstellt, der neoliberale Kurs der Welthandelsorganisation sei per se dazu angetan, einen Weg aus der globalen Armutskrise zu weisen. Was Marktöffnung statt Schutz bewirkt, zeigt indes das Beispiel des Exports gedumpter Hähnchen aus der EU nach Westafrika. Die Geflügelbauern in Ghana und Kamerun können mit dem künstlich verbilligten Hähnchenfleisch aus der EU nicht mehr mithalten, die kleineren Produzenten müssen ihre Betriebe als erste aufgeben.

Nicht Gleichbehandlung, sondern kluge handelspolitische Diskriminierung stellt ein wichtiges Instrument für die wirtschaftliche Entwicklung und die Verwirklichung der Menschenrechte gleichermaßen dar. Dies spricht nicht gegen eine begrenzte Liberalisierung einzelner Bereiche. Es spricht allerdings gegen die Rasenmähermethode, mit der die Industrieländer mit Hilfe von WTO und Internationalem Währungsfond Handelsliberalisierung auf globaler Ebene durchzusetzen versuchen. Zu diesem Ergebnis kommt auch die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, die einen größeren Spielraum für nationale Politik der Entwicklungsländer fordert: „Dies ist von überragender Bedeutung um Politiken und institutionelle Vereinbarungen zu entwickeln, die sich am besten für den jeweiligen Stand der Entwicklung und die spezifischen Umstände [in den einzelnen Entwicklungsländern] eignen. Bestehende Regeln, die ihre politischen Optionen zur Beschleunigung

ihres landwirtschaftlichen Wachstums, zur Industrialisierung sowie der Wahrung ihrer wirtschaftlichen und finanzpolitischen Stabilität unangemessen beschneiden, müssen überprüft werden.“¹²

Handelsliberalisierung versus Demokratie

Wer aber, so mag man fragen, ist der Motor dieser Liberalisierungsagenda? Die Antwort auf diese Frage gibt wiederum die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: „Gegenwärtige Regeln und Politiken sind das Ergebnis eines weitgehend von einflussreichen Ländern und Akteuren gestalteten Systems globaler Entscheidungsstrukturen. Dieses System ist im Kern durch ein erhebliches Demokratiedefizit gekennzeichnet. Die meisten Entwicklungsländer haben in globalen Verhandlungen über solche Regeln und bei der Festlegung der Politik der maßgeblichen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen noch immer nur sehr geringen Einfluss. Auch Arbeitnehmer und Arme haben bei der Gestaltung von Entscheidungsstrukturen nur geringe oder keine Mitsprachemöglichkeiten.“¹³

Tatsächlich werden in der WTO viele Entwicklungsländer systematisch von wichtigen Verhandlungen ausgeschlossen. Aber nicht nur die Ebene multilateraler Verhandlungen ist durch intransparente Verfahren und Demokratiedefizite gekennzeichnet. Fragt man nach der besonderen Verantwortung Deutschlands, so lässt sich letztlich nur eine begründete, zum Teil auf Gerüchten basierende, Vermutung darüber anstellen, welchen Anteil die Bundesre-

gierung an dem Zustandekommen dieser oder jener Position haben mag. Beispielsweise ist zu vermuten, dass die Bundesregierung ein erhebliches Maß an Mitschuld am Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún trägt, da Deutschland zu den Ländern gezählt wird, die in der EU bis zuletzt daran festgehalten haben, Verhandlungen zu allen vier Singapur-Themen anzustreben, die viele Entwicklungsländer besonders vehement abgelehnt haben.¹⁴ Einen Beleg für diese Vermutung gibt es allerdings nicht, die Bundesregierung weist entsprechende Verantwortung von sich. Auch dass die Bundesregierung im Moment zu den Hardlinern gegen eine Änderung des TRIPs-Abkommens mit dem Ziel eines verbesserten Zugangs zu bezahlbaren Medikamenten gehört, ist eine begründete, aber kaum zu beweisende Vermutung.

Eine besondere Problematik liegt darin, dass Außenhandelspolitik in der EU in hohem Maße vergemeinschaftet ist. Bei WTO-Verhandlungen etwa spricht die EU-Kommission für die gesamte Gemeinschaft, Deutschland tritt in der WTO praktisch nicht in Erscheinung. Deshalb gibt die Bundesregierung bei kritischen Nachfragen die Verantwortung meistens nach Brüssel ab. Dort wiederum verweist man zurück nach Berlin und erklärt, die Politik werde von den Mitgliedsstaaten gemacht, die EU-Kommission führe lediglich Beschlüsse des Ministerrats aus.

¹⁴ Bei den vier Singapur-Themen handelt es sich um Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Beschaffungswesen und administrative Handels erleichterungen. Die EU wollte bei der WTO-Ministerkonferenz in Cancún (Mexiko) gegen den Widerstand der Entwicklungsländer Verhandlungen (mit dem Ziel neuer Abkommen) in allen vier Themen durchsetzen. Vor allem die afrikanischen und asiatischen Entwicklungsländer leisteten entschlossenen Widerstand, letztlich scheiterte die Konferenz an dieser Frage. Für zusätzliche Informationen siehe Michael Frein/Tobias Reichert (2005): In Cancún gestrandet? Welthandelspolitik im Nord-Süd-Konflikt. Hg. von EED und Forum Umwelt und Entwicklung. 2. Aufl, Bonn

¹² *World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004): A Fair Globalization: Creating Opportunities for All.*, zit. nach *NGLS Roundup*, Nr. 112

¹³ *World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004): A Fair Globalization: Creating Opportunities for All.* Synopsis des Berichts auf deutsch. <http://www.ilo.org/public/german/region/euro/bonn/download/synopsisde.pdf>

Tatsächlich gemacht wird die Politik im sogenannten 133er Ausschuss, benannt nach dem entsprechenden Artikel des Amsterdamer Vertrages. Dort werden die Vorlagen der für Handel zuständigen EU-Kommission diskutiert und faktisch beschlossen – der Ministerrat nickt in aller Regel nur noch ab. Deutschland wird im 133er-Ausschuss von einem hohen Beamten aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) vertreten. Sitzungsprotokolle und Beschlüsse sind Geheimsache und auch für Volksvertreter nicht zugänglich. Sie sind auf Berichte angewiesen. Wie sie so ihrer Aufgabe nachkommen sollen, die Exekutive zu kontrollieren, ist unklar. Tatsächlich übt ein nicht gewählter Beamter des BMWA Aufgaben der Legislative aus, ohne dass eine ausreichende Kontrolle durch die gewählten Volksvertreter oder gar die Öffentlichkeit möglich wäre.

Nicht zuletzt deshalb fordern Parlamentarier stärkere Beteiligung. In einem Beschluss des Deutschen Bundestages vom 1. Juli 2003 wird die Bundesregierung aufgefordert, „sich entsprechend der Beschlüsse und dem Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages dafür einzusetzen, dass die Entscheidungsprozesse in der Handelspolitik der EU und der WTO transparenter,

offener und verantwortungsbewusster gestaltet und die Zeitabläufe der nationalen Parlamente stärker berücksichtigt werden, damit die Regierungen der Mitgliedsstaaten ihre Parlamente frühzeitig, regelmäßig, umfassend und detailliert über den Fortgang der Verhandlungen informieren und breitenwirksame Partizipation und Diskussion ermöglichen können.“¹⁵

Fazit: Handelspolitik demokratisieren und Handelsregeln an den Menschenrechten orientieren

Obwohl die WTO kürzlich im Bananen- und im Zuckerstreit zweimal im Sinne von agrarexportierenden Ländern aus dem Süden entschieden hat: Das Urteil über die aktuelle Welthandelspolitik fällt vernichtend aus. Sie ist in hohem Maße intransparent und undemokratisch, sie untergräbt die Menschenrechte, konterkariert die MDGs und bringt vor allem für arme Entwicklungsländer hohe wirtschaftliche Verluste, die sie durch Entwicklungshilfe gerade eben kompensieren können.

Der Schlüssel für durchgreifende Veränderungen liegt vermutlich in der Demokratisierung der Welthandelspolitik auf allen Ebenen. Nicht nur muss die effektive Beteiligung von Entwicklungsländern bei WTO-Ver-

handlungen gestärkt werden, auch die Kontrolle der politischen Verwaltung durch die Volksvertreter und die Kontrolle der Volksvertreter durch die Öffentlichkeit sind in hohem Maße defizitär. Mehr Transparenz ist unabdingbar. Wenn man nicht weiß, wer zuständig ist und was passiert, ist jeder Versuch der Kontrolle so mühsam wie vergeblich.

Mehr Transparenz und Demokratie sind ein wichtiger Schlüssel dafür, Welthandelspolitik an den Menschenrechten auszurichten. Wirtschaft ist kein Selbstzweck, Handelsregeln müssen internationalen Menschenrechts- und Umweltabkommen untergeordnet werden. Es muss institutionelle Möglichkeiten geben zu verhindern, dass etwa die Profitinteressen der Pharmaindustrie die Oberhand gewinnen gegenüber dem Zugang zu bezahlbaren Medikamenten und damit dem Menschenrecht auf Gesundheit. Und schließlich ist es auch eine ethische Frage, Welthandel gerecht zu gestalten. Wenn die Regeln die Reichen begünstigen, so dass die Armen ärmer werden, ist es Zeit zu handeln. Die Liberalisierungsagenda Deutschlands wie auch der Industrieländer insgesamt hat mit Gerechtigkeit nichts zu tun. Sie sollte so schnell wie möglich beendet werden.

¹⁵ Deutscher Bundestag (2003): Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 1. Juli 2003, Drucksache 15/1317