



Reform des Welthandels

Die Reform der Welthandelsorganisation
und die Interessen der Armen

Das TRIPS-Abkommen bedroht die
Menschenrechte der Armen

27. Juni 2001

www.justitia-et-pax.de

Herausgeber: Deutsche Kommission Justitia et Pax

Reform des Welthandels

Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen

Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen

Herausgegeben von der Deutschen Kommission Justitia et Pax

ISBN 3-932535-55-3

Bonn, 2001

Auslieferung: Justitia et Pax, Kaiser-Friedrich-Str. 9, 53113 Bonn,
Telefon 0228 - 103217, Fax: 0228 - 103318, Internet: www.justitia-et-pax.de

Inhaltsverzeichnis

Inhalt	3
Vorwort	5
Die ökonomische Globalisierung erfordert eine Weltordnungspolitik Einleitung zu den Erklärungen „Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen“ und „Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen“	7
Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen	11
1. Welthandelsfragen sind Fragen der Gerechtigkeit	13
2. Unzureichende Berücksichtigung der Interessen von Armen in der Welthandelsordnung	15
3. Mangelnde Kohärenz, fehlende Koordination und Konflikte zwischen WTO-Regeln, Menschenrechten sowie Sozial- und Umweltstandards	20
4. Handlungsempfehlungen	23
4.1 Anbindung der WTO an das UN-System	23
4.2 Transparenz und zivilgesellschaftliche Beteiligung	24
4.3 Stärkung der Ausnahmeregelungen	26
4.4 Soziale Mindeststandards	28
4.5 Welthandel und Umweltschutz	30
5. Freiwillige Verhaltenskodizes und Zertifikate	32
6. Zusammenfassung	34
Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen	37
1. Zum Gegenstand dieser Erklärung: Das TRIPS-Abkommen - seine Vereinbarkeit mit den Menschenrechten und den Interessen der Armen	39

2.	Negative Auswirkungen des TRIPS-Abkommens auf die Menschenrechte	40
2.1	Recht auf Ernährung durch TRIPS gefährdet	40
2.2	Dem Recht auf Gesundheit drohen Einschränkungen durch das TRIPS-Abkommen	43
2.3	Wie weit trägt der Artikel 31 b?	44
2.4	TRIPS begünstigt Bio-Piraterie und kann zur Einschränkung des Rechts auf freie Verfügbarkeit über die eigenen Ressourcen führen	44
2.5	TRIPS fördert die gesellschaftliche Polarisierung und die gewaltsame Auseinandersetzung um die Verfügung über die biologischen Ressourcen	
	Das Beispiel der Region Chocó in Kolumbien	48
	Kasten: Stimmen aus dem Süden	50
3.	Schlussfolgerungen und Forderungen	52
3.1	Allgemeine Forderungen	52
3.2	Recht auf Ernährung	53
3.3	Recht auf Gesundheit	53
4.	Recht auf freie Verfügbarkeit über die eigenen Ressourcen	54
	Zusammenfassung der Erklärungen	57
	Anhang	
	An der Vorbereitung der Erklärungen Beteiligte	63
	Pressemitteilung der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 27.06.2001	64

Vorwort

Im Jahre 2000 hat die Deutsche Kommission Justitia et Pax - als Fachorganisation der Katholischen Kirche für Entwicklungs-, Friedens- und Menschenrechtspolitik - einen Arbeitsschwerpunkt „Politische Steuerung der ökonomischen Globalisierung“ eingerichtet und dabei die Fragen der Welthandelsordnung in den Mittelpunkt gerückt. Denn wohl kein anderer Bereich hat stärkeren Einfluss auf die Entwicklungsmöglichkeiten einer großen Zahl armer Länder und auf die Lebenschancen der Armen und Marginalisierten in der „Dritten Welt“.

Im Rahmen dieses Arbeitsschwerpunktes entstanden zwei Erklärungen, die man aufgrund ihrer fachlichen Ausrichtung auch als Studien bezeichnen könnte. Sie werden in diesem Heft dokumentiert. Die eine Erklärung befasst sich mit Regelwerk und Verfahrensweisen der Welthandelsorganisation (WTO), die andere mit dem Abkommen über die handelsbezogenen Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS). Aktuelle Bezugspunkte sind - zum einen - die im Herbst 2001 bevorstehende Ministerrunde der WTO in Katar, bei der es nach dem Fehlschlag von Seattle um Weichenstellungen für eine nächste Runde der WTO-Verhandlungen gehen wird, und - zum anderen - die laufende Überprüfung des 1994 vereinbarten, bei der WTO angesiedelten TRIPS-Abkommens. Justitia et Pax legt beiden Erklärungen eine gemeinsame Leitperspektive zugrunde. Wir fragen: Inwieweit nützen oder schaden die Regeln des Welthandels (und die Praxis, die sich aufgrund dieser Regeln herausgebildet hat) den Armen? Inwieweit fördern oder behindern sie die Verwirklichung der Menschenrechte von Armen und die Realisierung von deren berechtigten sozialen und wirtschaftlichen Interessen?

Die Ergebnisse unserer Untersuchungen fallen ernüchternd aus. Die herrschende Ordnung und Praxis des Welthandels ist weitgehend an den Interessen der Industrie- und einiger Schwellenländer sowie der international operierenden Unternehmen ausgerichtet. Die Armen hingegen werden zunehmend an den Rand gedrückt. Gerade vor diesem Hintergrund ist es erfreulich, dass Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiecek-Zeul, die bei der Vorstellung der Erklärungen durch den Justitia-et-Pax-Vorsitzenden Weihbischof Professor Reinhard Marx am 27. Juni 2001 in Berlin anwesend war, eine weitgehende Zustimmung zu den

Analysen und Forderungen von Justitia et Pax zum Ausdruck gebracht hat (vgl. Anhang). Dies lässt darauf hoffen, dass sich Deutschland künftig stärker für eine an den Belangen der Armen orientierte Reform des Welthandels einsetzen wird. Justitia et Pax wird diesen politischen Prozess kritisch begleiten.

Unser besonderer Dank gilt den Wissenschaftlern und den Experten aus kirchlichen Hilfswerken und Einrichtungen, die sich an der Vorbereitung dieser Erklärungen beteiligt haben.

Ulrich Pöner

Geschäftsführer der Deutschen Kommission Justitia et Pax

Die ökonomische Globalisierung erfordert eine Weltordnungspolitik

Einleitung zu den Erklärungen „Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen“ und „Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen“

Anlässlich des Weltwirtschaftsgipfels im Juni 1999 in Köln hat die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), in der die Deutsche Kommission Justitia et Pax mit den Partnern aus der evangelischen Kirche zusammenarbeitet, ihre Erklärung „Globalisierung der Solidarität“ veröffentlicht. Weiterhin gilt, was wir damals festgestellt haben: „Die Globalisierung ist ein dynamischer und komplexer, aber auch höchst zwiespältiger Prozess, der große Chancen eröffnet, aber auch hohe Risiken mit sich bringt“.¹

Einerseits nämlich bietet die ökonomische Globalisierung neue Möglichkeiten einer weltweiten Wohlstandsmehrung für breitere Bevölkerungsschichten. Andererseits ist unübersehbar, dass es derzeit vor allem in den Industrieländern des Nordens und einigen Schwellenländern Gewinner der wirtschaftlichen Globalisierung gibt, während sich die Armutssituationen in weniger entwickelten Ländern vielfach vertiefen. Einerseits erleben wir im gesellschaftlich-politischen Bereich eine bis jetzt nicht gekannte Verbreitung der Menschenrechtsidee und das Wachsen einer internationalen Zivilgesellschaft, die ein Mehr an Partizipation und Demokratie verwirklichen helfen kann. Andererseits nimmt die Rolle der Nationalstaaten ab, die im bisherigen historischen Prozess den Raum demokratischer Entwicklung bildeten: Ihr vom Willen des Volkes legitimierter politischer Gestaltungsspielraum geht zurück, und vor allem die Regierungen von Entwicklungsländern können ihre Aufgabe, für soziale Kohäsion in der Gesellschaft zu sorgen, immer weniger erfüllen. Stattdessen steigt der Einfluss transnational operierender Konzerne auf die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse.

¹ Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung. Globalisierung der Solidarität, Bonn 1999, Seite 5

Wenn wir als Christen und Kirche über die Fragen der Globalisierung nachdenken, so werden wir geleitet von der universalen Ausrichtung unseres Glaubens: Wir glauben daran, dass alle Menschen nach dem Ebenbild Gottes geschaffen sind. Der christliche Glaube versteht die Menschheit deshalb als eine Gemeinschaft Gleicher, ein jeder und eine jede ist ausgestattet mit einer unantastbaren Würde und darin sind alle miteinander verbunden. In dieser Gemeinsamkeit gründet auch die Pflicht zu einer Solidarität, die sich prinzipiell weder auf die eigene Familie und die Menschen des eigenen Lebensumfeldes noch auf die Zugehörigen von Staaten, Nationen und Bündnissen eingrenzen lässt. Christlich verstandene Solidarität ist global.

Diese Einsicht hat eine doppelte Konsequenz für den christlichen Zugang zur Globalisierungsfrage. Zum einen: Globalisierung, wenn sie denn verstanden wird als das zunehmende Zusammenrücken in der Einen Welt, ist für Christen kein Anlass für Untergangsprophetien, sondern in gewissem Sinne Bestätigung der universalen Grundtendenz und Vision unseres Glaubens. Zum anderen: Weil wir im Glauben die globale Einheit der Menschheit niemals losgelöst denken können von den Kategorien der gleichen Würde aller und der verpflichtenden Solidarität füreinander, müssen Christen die konkreten Globalisierungsverläufe stets unter dem Gesichtspunkt prüfen, ob und inwieweit sie der Würde aller Menschen und ihren elementaren Rechten dienen. Unser Leitbild ist dabei – mit Papst Johannes Paul II. gesprochen – eine „Globalisierung der Solidarität“, eine „Globalisierung ohne Ausgrenzung“.

Die katholische Soziallehre hat immer darauf bestanden, dass Solidarität (auch) ein Ziel und Prinzip der sozialen Ordnung darstellt. Unter dem Vorzeichen ökonomisch-technologischer Globalisierung hat dies weitreichende Folgen. Denn es ist nicht weniger gefordert als die Schaffung einer politischen Ordnung auf Weltenebene – eine Weltordnungspolitik. Diese hat die Aufgabe, den Rahmen für die sich globalisierende Wirtschaft bereitzustellen und vorzugeben und damit auch fairen Wettbewerb allererst zu ermöglichen. Sie muss darüber hinaus vor allem darauf achten, dass den Rechten und den berechtigten Interessen aller auf Teilhabe an den materiellen und kulturellen Gütern Rechnung getragen wird.

Die internationalen Organisationen – die nicht alle zum System der Vereinten Nationen gehören oder mit ihm vertraglich verbunden sind – können als der Kern einer solchen Weltordnungspolitik begriffen werden. Gerade deshalb aber ist es von überragender Bedeutung, dass diese Organisationen auch tatsächlich – ihren konkreten Zielen, ihrer inneren Verfasstheit und ihrer Praxis nach – als Institutionen einer solidarisch ausgerichteten Weltordnungspolitik fungieren. Dass dieses Ziel bereits heute mehr als nur in Ansätzen erreicht sei, wird niemand ernsthaft behaupten wollen. In der Formulierung einer Weltordnungspolitik und in der Formierung ihrer institutionellen Träger stehen wir vielmehr noch weitgehend am Anfang. Gleichwohl gibt es zu einem Beharren auf dem Prinzip der Multilateralität keine Alternative. Unilaterale Maßnahmen stehen – wie auch der Päpstliche Rat *Justitia et Pax* 1999² dargelegt hat – nur den Starken zur Verfügung. Wer die Interessen der Armen in der Welt verteidigen und fördern will, tut deshalb gut daran, die Ertragsaussichten des Unilateralismus nicht allzu hoch einzuschätzen und im Ringen um eine globale Ordnungspolitik nicht nachzulassen.

Die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* legt zwei Erklärungen vor, die zeigen, dass und auf welche Weise die Rechte und Interessen der Armen im internationalen System unzureichend beachtet und teilweise sogar grob verletzt werden. Eine Erklärung befasst sich mit der WTO im Allgemeinen, die andere mit dem bei der WTO angesiedelten Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS). Wir unterbreiten konkrete Vorschläge, wie die WTO und das TRIPS-Abkommen – der Zielvorgabe einer globalen Solidarität folgend – reformiert werden sollten. Unsere Erklärungen verstehen sich damit auch als Beitrag zu den Verhandlungen der WTO-Ministerkonferenz im November diesen Jahres sowie zu den laufenden Beratungen über eine Revision des TRIPS-Abkommens.

² Pontifical Council for Justice and Peace. *Development and the Fight against Poverty*. Rom 1999

Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen

1. Welthandelsfragen sind Fragen der Gerechtigkeit

Die Welthandelsorganisation (WTO) ist ein wesentlicher Motor der ökonomischen Globalisierung. Damit kommt ihr eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Entwicklungschancen der armen Länder zu. Denn einerseits schafft der von der WTO geförderte internationale Wettbewerb Chancen für Wachstum und Wohlstand, andererseits birgt der durch WTO-Regeln initiierte Strukturwandel erhebliche Risiken gerade für arme Bevölkerungsgruppen und Entwicklungsländer. Die sich zunehmend formierende Protestbewegung gegen die Globalisierung ist Ausdruck der Angst vieler Menschen in Industrie- wie Entwicklungsländern, Verlierer dieses Strukturwandels zu werden.

Die wirtschaftliche Globalisierung wird dauerhaft nur dann die Zustimmung der Menschen finden, wenn erkennbar ist, dass die Ordnung des internationalen ökonomischen Austauschs den fundamentalen Gerechtigkeitsansprüchen Rechnung trägt. Als legitimes Moment einer Weltordnungspolitik wird die WTO daher nur dann langfristig Akzeptanz finden, wenn sie im Dienst der Armen, ihrer Rechte und Interessen steht.

Bedürfnisgerechtigkeit erfordert Armenorientierung der WTO-Regeln

Weltwirtschaft, Wettbewerb und technologischer Fortschritt sind kein Selbstzweck, sondern stehen im Dienst der menschlichen Entwicklung. Diese Grundprämisse, die bereits in der Präambel des WTO-Vertragswerkes verankert ist, verweist auf die Zielvorstellung einer Gesellschaft, in der alle Menschen die ihnen zustehenden Menschenrechte auch tatsächlich in Anspruch nehmen können. In der Logik dieses Ansatzes liegt darum auch eine Option für die heute noch von diesen Rechten Ausgeschlossenen. Dies hat Bedeutung auch für die weitere Aus- und Umgestaltung der Welthandelsorganisation: Die Regeln der WTO müssen immer auch die Interessen jener berücksichtigen, die nicht einmal ihre elementaren Grundbedürfnisse befriedigen können (Kriterium der Bedürfnisgerechtigkeit) und mit dem Ziel einer umfassenden Überwindung der weltweiten Massenarmut verträglich sein. Nur wenn diese Kriterien erfüllt sind, stehen die WTO-Regeln auch im Einklang mit den Menschenrechten, wie sie im internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie im internationalen Pakt über die wirt-

schaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von der großen Mehrheit der Staatengemeinschaft anerkannt wurden.

Chancengerechtigkeit erfordert besondere Behandlung von Entwicklungsländern

Aufgrund tiefgreifender Schwächen, technologischem Rückstand, wirtschaftlichen und institutionellen Problemen haben Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb nicht die gleichen Ausgangschancen wie industrialisierte Gesellschaften. Das Kriterium der Chancengerechtigkeit verlangt deshalb unterstützende Maßnahmen, um eine faire Teilhabe der Entwicklungsländer am Welthandel zu gewährleisten. Dies legitimiert jene Sonderregelungen für Entwicklungsländer, die bereits heute in den WTO-Verträgen festgelegt sind, und wirft zugleich die Frage auf, welche ergänzenden Ausnahmeregelungen erforderlich sind, um die ökonomischen Chancen armer Länder zu wahren und zu befördern.

Leistungsgerechtigkeit verlangt den Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen der Industrieländer

Marktbeschränkungen der Industrieländer - z.B. im Agrar- oder Textilsektor, in welchem Entwicklungsländer über besondere komparative Kostenvorteile verfügen - verstoßen sowohl gegen das Prinzip der Chancengerechtigkeit als auch gegen die Leistungsgerechtigkeit. Der verbesserte Marktzugang durch Abbau von Zöllen und anderen (nicht-tarifären) Handelshemmnissen ist daher ethisch geboten. Auch sind die Exportsubventionen seitens der Industrieländer mit ihren zerstörerischen Folgen für einheimische Märkte in Entwicklungsländern unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgerechtigkeit prinzipiell nicht zu rechtfertigen, da sie in ihrem Kern nichts anderes sind als der Ausdruck einer Besitzstandswahrung reicher Länder auf Kosten ärmerer.

Generationengerechtigkeit bedeutet die Orientierung am Gemeinwohl aller Menschen, auch der zukünftigen Generationen

Der hohe Ressourcenverbrauch der Industrieländer und die daraus resultierende Schadstoffbelastung, aber auch die armutsbedingte Umweltzerstörung in Ent-

wicklungs- und Schwellenländern gefährden die natürlichen Lebensgrundlagen der heute Lebenden und schmälern die Lebensmöglichkeiten der künftigen Generationen. Hier tut sich ein eklatanter Widerspruch zum Prinzip der Generationengerechtigkeit auf, von dem her zwingend gefordert ist, dass die heutigen Generationen nicht auf Kosten der künftigen leben und dass im Falle des irreversiblen Verbrauchs von Ressourcen für eine Substitutionsmöglichkeit Sorge getragen wird. Die so verstandene Generationengerechtigkeit ist inhärenter Bestandteil des Weltgemeinwohls, auf das auch die Welthandelsordnung verpflichtet ist. Erforderlich ist deshalb deren Orientierung an einer ökologisch nachhaltigen globalen Entwicklung. Aufgrund ihres hohen Ressourcenverbrauchs tragen die Industrieländer die Hauptverantwortung für eine solche Neuorientierung der WTO.

Verfahrensgerechtigkeit verlangt Transparenz und die echte Beteiligung von Entwicklungsländern am WTO-Prozess

Abgesehen von den bisher angesprochenen inhaltlichen Fragen kommt verfahrensrechtlichen Aspekten eine wichtige Bedeutung zu. Obwohl die Entwicklungsländer über eine Stimmenmehrheit in der WTO verfügen, geraten sie im Beratungsprozess faktisch doch regelmäßig in eine ungünstige Situation: Mangelnde Expertise vieler Entwicklungsländer-Delegationen führt im Zusammenspiel mit intransparenten Verhandlungsabläufen oft dazu, dass die Beratungen durch informelle Absprachen der Delegationen stärkerer Länder gesteuert werden. Das Beispiel der UNCTAD zeigt hingegen, wie durch prozedurale Reformen und Beratungsangebote für Entwicklungsländer deren Verhandlungsmacht in den Entscheidungsprozessen gesichert und gefördert werden kann.

2. Unzureichende Berücksichtigung der Interessen von Armen in der Welthandelsordnung

Die Welthandelsorganisation verwaltet ein Vertragswerk, das im Laufe der Uruguay-Runde (1986/1994) entwickelt wurde. Dazu gehören drei Abkommen, die unterschiedliche Aspekte des Welthandels betreffen: das bereits 1947 abgeschlossene und in die WTO übernommene Allgemeine Zoll- und Handelsabkom-

men (GATT)³, das den Warenhandel reguliert, das GATS⁴, welches sich mit dem Handel mit Dienstleistungen befasst, und das Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte (TRIPS)⁵. Allen diesen Abkommen liegt die Absicht zugrunde, den internationalen Handel zu liberalisieren und damit auszuweiten, um auf diese Weise eine allgemeine Steigerung des Wohlstandes herbei zu führen.

Gewinner und Verlierer – Verstärkt die WTO die Abkopplung Afrikas?

Der durch die Handelsabkommen initiierte ökonomische Strukturwandel in den Mitgliedsländern der WTO bringt allerdings nicht nur Gewinner hervor, sondern auch Verlierer. Die Zusammenhänge zwischen WTO-Regeln, Strukturreformen und Wohlstandsgewinnen bzw. -verlusten sind zwar bis heute nicht ausreichend untersucht. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Verteilungswirkungen zwischen Ländern und Ländergruppen als auch zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen in einzelnen Ländern. Immerhin aber stimmen die meisten Studien, die von der OECD, der Weltbank und von verschiedenen Forschungsinstituten zu den Verteilungseffekten der Uruguay-Runde vorgelegt wurden, in der Feststellung überein, dass sich das südsaharische Afrika aufgrund der durch die WTO-Regeln verstärkten ökonomischen Prozesse mit einer weiteren wirtschaftlichen Abkopplung konfrontiert sieht.

Gewinner und Verlierer - Beahlt die arme Landbevölkerung den Preis für die Welthandelsregeln?

Die WTO-Abkommen sind komplexe Regelwerke, deren Auswirkungen vielschichtig und deshalb nicht einfach zu analysieren sind. Dies allein macht es bereits schwierig, ihre Folgen für bestimmte Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern präzise zu bestimmen. Methodisch erschwerend kommt hinzu, dass die Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen, die von den internationalen Finanzinstitutionen veranlasst wurden, die Effekte regionaler Freihandelsabkommen und die Folgen der WTO-Abkommen wechselseitig miteinander verwoben und vielfach nicht präzise voneinander zu trennen sind. Dennoch lassen sich ins-

³ General Agreement on Tariffs and Trade

⁴ General Agreement on Trade in Services

besondere im Landwirtschaftsbereich die Wirkungen der seit 1994 bestehenden Handelsordnung in gewissem Umfang ablesen. Der agrarische Bereich soll hier auch deshalb herausgestellt werden, weil die meisten Entwicklungsländer nach wie vor von der Landwirtschaft und der wirtschaftlichen Aktivität der Landbevölkerung geprägt sind und etwa 80 Prozent aller Armen in Entwicklungsländern auf dem Lande leben. Die Ordnung des internationalen Agrarhandels hat deshalb besondere Bedeutung für einen Großteil der Armen, aber auch für die gesamtgesellschaftliche Armutsbilanz vieler Entwicklungsländer: Denn selbst in solchen Ländern, die gesamtwirtschaftlich eine Wachstumsstärke ausweisen, werden Umfang und Tiefe der Armut wesentlich von Entwicklungen im Bereich der Landwirtschaft und damit auch vom agrarischen Außenhandelsregime bestimmt.

Seit 1994 gilt das Agrarabkommen (AoA)⁶ als ein Teil des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Dem Grundsatz nach unterwirft es den Weltagrarhandel denselben Prinzipien, die auch für den allgemeinen Warenhandel gelten: denen der Liberalisierung, Meistbegünstigung und Nichtdiskriminierung. Da es sich jedoch um einen Bereich handelt, der - von den Anfängen des GATT nach dem Zweiten Weltkrieg an - stets zu den Ausnahmebereichen der internationalen Handelsordnung gehört hatte und massive Interessen der Landwirtschaft in den USA und in Europa einem Abbau des Protektionismus entgegen standen, wurde im Rahmen des AoA eine partielle Reform des Agrarhandels vereinbart. Die Mitgliedsländer der WTO einigten sich darauf, dass sie

- (1) einen (nach dem Entwicklungsstand von Ländern gestaffelten) verbesserten Marktzugang für Agrarprodukte anderer Länder ermöglichen
- (2) heimische Subventionen an Landwirte abbauen - zumindest dann, wenn sie als marktverzerrende und handelsbeeinflussende Subventionen bewertet werden
- (3) alle Exportsubventionen abbauen bzw. reduzieren.

Eine Reihe von Studien hat inzwischen gezeigt, dass dieses „System“ eines teilweise liberalisierten Marktes die Länder des Nordens privilegiert, indem es die Bauern in der „Dritten Welt“ durch verstärkte Öffnung der Märkte von Entwicklungsländern in zunehmendem Maße dem Wettbewerb mit der subventionierten

⁵ Agreement on Trade related aspects of intellectual property rights

⁶ Agreement on Agriculture

Landwirtschaft der nördlichen Staaten aussetzt. Dies geht vor allem zu Lasten der Kleinbauern und fördert agrarische Konzentrationsprozesse in Entwicklungsländern.

Die Öffnung der Außengrenzen für Importe von Nahrungsmitteln setzt die Produzenten dem Wettbewerb auf den Weltmärkten aus. In Entwicklungsländern sind jedoch häufig Kleinbauern (in Afrika in großem Umfang Frauen) mit schlechter (Faktor-)Ausstattung aktiv, die durch die Marktöffnung in direkte Konkurrenz mit Bauern in Nordamerika, Europa oder Australien treten. Da diese Landwirte in erheblichem Umfang staatliche Unterstützungen erhalten, führt die Marktöffnung zu einer durch Subventionen verzerrten Wettbewerbssituation. Die OECD spricht deshalb davon, dass viele Bauern in Industrieländern keine natürlichen komparativen Kostenvorteile haben, sondern sogenannte "erworbene Kostenvorteile" aufgrund jahrelanger Unterstützung.

Die FAO hat die Auswirkungen der Marktöffnung unter verzerrten Wettbewerbsbedingungen auf Bauern in 16 Entwicklungsländern untersucht und festgestellt, dass sie in den meisten Fällen zu einer starken Zunahme an Importen geführt hat und die Kleinbauern aus der Produktion gedrängt wurden. Da häufig soziale Sicherungssysteme fehlen, führte der Verlust der Einkommensquelle die betroffenen Menschen direkt in die Armut. Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Struktur des Agrarsektors belegen die FAO-Studien für alle untersuchten Länder vergleichbare Zusammenhänge: Konzentration des Landbesitzes und Zunahme der Größe von bäuerlichen Betrieben.

Beispiel Sri Lanka: Nach FAO-Angaben haben durch die Marktöffnung nach 1996 etwa 300.000 Produzenten im Bereich der Produktion von Kartoffeln und Zwiebeln ihre Existenzgrundlage verloren.

Beispiel Indien: Das britische Hilfswerk Action Aid beschreibt die Auswirkungen der Marktöffnung in einer Studie über den Bereich von Speiseölen. Mit staatlichen Subventionen wurde Indien von einem Nettoimporteur von Speiseölen Anfang der 80er Jahre zu einem Selbstversorgerland. Seit 1995 wurde in Folge des AoA der Außenschutz drastisch abgebaut (Zollkürzung von 65 auf 15 Prozent 1998). Die Ölproduktion geriet dadurch stark unter Preisdruck: Action Aid

schätzt, dass dadurch rund drei Millionen Menschen - Bauern, Ölproduzenten und Händler - in ihrer zentralen Einkommensquelle negativ betroffen sind.

Beispiel Madagaskar: Nach Weltbank-Angaben sind die Reispreise nach der Marktöffnung um 20 Prozent gefallen.

Das AoA fordert alle Länder mit Ausnahme der LDCs⁷ dazu auf, die heimische Unterstützung von Bauern abzubauen, da diese zu Wettbewerbsverzerrungen auf den Weltmärkten führe. Nach Angaben der FAO hat das AoA in 12 der 16 untersuchten Länder dazu geführt, dass die heimische Unterstützung von Bauern reduziert wurde. Diese Maßnahmen erwiesen sich jedoch in vielen Entwicklungsländern, in denen Bauern ohnehin kaum gefördert werden, als besonders negativ für kleinere bäuerliche Betriebe.

Beispiel Milchsektor Brasilien: Die FAO-Studie zeigt, dass die durchschnittliche Farmgröße zugenommen hat. Während traditionelle Kooperativen der Milcherzeugung schließen, gewinnen große agroindustrielle Betriebe (Nestlé, Parmalat) wachsende Marktanteile.

Das AoA verbietet weitgehend den Einsatz von Exportsubventionen. Diese sinnvolle Regel soll verhindern, dass reiche Länder durch Mittel der Außenhandelsförderung ihre Produkte zu niedrigen Preisen auf den Weltmärkten absetzen und dadurch die Wettbewerbssituation von Bauern in Entwicklungsländern negativ beeinflussen. Die USA und die EU haben jedoch im Rahmen des AoA der Uruguay-Runde bestimmte Rechte auf direkte und indirekte Exportsubventionen festschreiben können (wenn deren Ausmaß auch reduziert werden muss). Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass das AoA bislang nicht zu einer durchgreifenden Änderung der Exportsubventionierung – bis hin zum Dumping – geführt hat. Die Marktöffnung in ärmeren Entwicklungsländern aber wird unter solchen Umständen notwendigerweise hochproblematisch.

Beispiel indischer Milchsektor: Eine Studie der UK-Food Group weist nach, dass seit der Marktöffnung Mitte der 90er Jahre der indische Markt mit hochsubventionierten Milchprodukten aus den USA und der EU geradezu überschwemmt wird. Mehrere Millionen indischer Milchproduzenten sollen von den Auswirkungen betroffen sein.

Die Studienergebnisse der FAO zu den Folgen des AoA haben den Assistant Director General der FAO zu der Bewertung veranlasst: „In any trade negotiations there are winners and losers, and so far the losers have been the small producers. More balance is needed in the AoA to help developing countries.“⁸ In diesen Worten ist in aller Kürze das Wesentliche gesagt.

3. Mangelnde Kohärenz, fehlende Koordination und Konflikte zwischen WTO-Regeln, Menschenrechten sowie Sozial- und Umweltstandards

Fragmentierte internationale Kompetenzen

Dem fortschreitenden Bedeutungsverlust des Politischen, der durch den Rückgang nationalstaatlicher Gestaltungsmacht im Zeitalter der ökonomisch-technologischen Globalisierung hervorgerufen wird, kann wirksam nur durch die Übertragung politischer Kompetenzen auf supranationale, multilaterale und weltweite Institutionen entgegengetreten werden. Bis heute aber sind die internationalen Institutionen der Menschenrechts-, Welthandels-, Finanz-, Sozial-, Entwicklungs- und Umweltpolitik nur mangelhaft koordiniert und in ihren Zuständigkeiten fragmentiert.

So hat sich auf der Ebene der Vereinten Nationen ein System fachlich ausgerichteter Sonderorganisationen (z.B. ILO⁹, UNDP¹⁰, UNEP¹¹, UNCTAD¹², UNHCHR¹³) ausgebildet, das erheblichen Koordinationsbedarf aufweist und aufgrund seiner mangelnden inneren Kohärenz nur begrenzte politische Wirkmächtigkeit entfaltet. Daneben existieren wichtige internationale Organisationen wie der IWF und die Weltbank, die durch vertragliche Beziehungen mit dem UN-System verbun-

⁷ Least Developed Countries / am wenigsten entwickelte Länder

⁸ „In allen Handelsberatungen gibt es Gewinner und Verlierer, und bis jetzt sind stets die kleinen Produzenten die Verlierer gewesen. Um Entwicklungsländern zu helfen, ist eine größere Ausgewogenheit des AoA nötig.“

⁹ International Labour Organisation

¹⁰ United Nations Development Program

¹¹ United Nations Environment Program

¹² United Nations Conference on Trade and Development

¹³ United Nations High Commissioner on Human Rights

den sind. Andere - multilaterale - Organisationen wie die WTO und die OECD¹⁴ sind hingegen fast ausschließlich ihren eigenen Normen und Zielsetzungen verpflichtet. Spannungen und Konflikte zwischen den verschiedenen Regimen sind angesichts dieser Zersplitterung politischer Kompetenzen auf internationaler Ebene unausweichlich. So werden wichtige Herausforderungen und Auswirkungen der Globalisierung zwar in verschiedenen UN-Organisationen und Programmen thematisiert - jedoch nur in seltenen Ausnahmefällen im Dialog mit der WTO.

Eine institutionalisierte menschenrechtliche Rahmenordnung für die Globalisierung

Dieses Kohärenzdefizit internationaler Politik hat in der jüngsten Vergangenheit auch in den Vereinten Nationen größere Aufmerksamkeit gefunden. So hat der UN-Generalsekretär in seinem Bericht an die UN-Generalversammlung im August 2000 gefordert, „dass die Prinzipien und Standards der Menschenrechte als unerlässliche Rahmenordnung der Globalisierung akzeptiert werden sollten“. Die UN-Menschenrechtskommission hat ihrerseits einen Sonderberichterstatter ernannt, der eine kritische Analyse über die Auswirkungen der Globalisierung aus menschenrechtlicher Sicht vorgelegt hat. Die Kritik bezieht sich vor allem darauf, dass die Menschenrechte in der Politik von IWF und WTO bisher nur am Rande eine Rolle gespielt hätten. Der Sonderberichterstatter empfiehlt die Formulierung grundlegender menschenrechtlich begründeter Verpflichtungen, die von allen internationalen Akteuren anerkannt werden müssten. In eine ähnliche Richtung geht der von UNDP im "Bericht über die menschliche Entwicklung 2000" gemachte Vorschlag, eine „globale Menschenrechtskommission für die Weltordnungspolitik“ einzurichten, um „Vorschläge zu überprüfen, wie die Gewährleistung der Menschenrechte in globalen Wirtschaftsvereinbarungen gestärkt werden können“.

Verankerung menschenrechtlich-sozialer und ökologischer Standards in der WTO

Eine – in den vergangenen Jahren viel diskutierte – Anregung, wie dem Kohärenzdefizit mit Blick auf den Welthandel beizukommen wäre, besagt, dass die

¹⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development (Zusammenschluss der wichtigsten Industrieländer)

Regulierung der ökologischen und sozialen Auswirkungen des liberalisierten Welthandels in der WTO selbst verankert werden sollte. Ökologische und soziale Mindeststandards und entsprechende Prüf- und Sanktionsverfahren werden vorgeschlagen. Solche Ansätze zur Integration von Sozial- und Umweltklauseln in das Welthandelsrecht sind aber bisher vor allem am entschiedenen Widerstand von Entwicklungsländern gescheitert, die durch solche Standards ihre Wettbewerbsvorteile bedroht sehen und hinter solchen Vorschlägen protektionistische Absichten der Industrieländer vermuten. Auch viele Nichtregierungsorganisationen aus Nord und Süd lehnen eine umwelt- und sozialpolitische Mandatserweiterung der WTO ab. Der WTO fehle, so wird gesagt, die Fachkompetenz und sie sei einseitig von den wirtschaftlichen Interessen der Industrieländer und der multinationalen Konzerne dominiert. So droht die internationale politische Diskussion über die Sicherung von Menschenrechten und Umweltbelangen im Welthandel in einer unproduktiven Konfrontation festgefahrener Positionen zu verharren.

Die Reformoptionen und Handlungsempfehlungen, die im Folgenden vorgelegt werden, greifen die Debatte um Mindeststandards deshalb zwar auf, stellen sie aber nicht isoliert in den Mittelpunkt. Sie formulieren stattdessen – umfassender angelegt – die Grundlinien einer WTO-Reform, die die Menschenrechte und die sozialen Belange der Armen in Entwicklungsländern ebenso wie den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zur Leitlinie nimmt, und markieren zugleich den Ort der WTO im System internationaler Organisationen.

Dem Ziel, die Grabenkämpfe um Klauseln im Welthandelsregime zu überwinden, dient auch der – mit Blick auf die nächste WTO-Ministerkonferenz in Katar unterbreitete – Vorschlag der Europäischen Kommission, den internationalen Dialog in eine breiter angelegte Diskussion über Welthandel und soziale Entwicklung zu überführen, an der alle relevanten internationalen Organisationen beteiligt werden sollen. Die hier ins Gespräch gebrachten Foren könnten eine neue Perspektive für den Nord-Süd-Dialog eröffnen, wenn sie die Grundlagen für eine Zusammenarbeit und die völkerrechtlich verbindliche Abstimmung der beteiligten internationalen Organisationen schaffen. WTO, ILO, UNHCHR, UNCTAD, UNEP, UNDP, IWF¹⁵ und Weltbank sollten dabei unbedingt vertreten sein.

¹⁵ Internationaler Währungsfonds

4. Handlungsempfehlungen

4.1 Anbindung der WTO an das UN-System

Völkerrechtliche Verträge der Anbindung der WTO an das UN-System

Institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit internationaler Organisationen können einen wichtigen Beitrag auf dem Weg zu einem einheitlichen System des Völkerrechts bilden und damit zu einer Berücksichtigung und Absicherung von menschenrechtlichen Standards und Umweltbelangen auf allen Entscheidungsebenen beitragen. Da den Vereinten Nationen von ihrem Auftrag her eine herausgehobene Rolle als Verhandlungs- und Entscheidungsforum für die Lösung globaler Herausforderungen zukommen, liegt es im Interesse einer kohärenten Strategie, wenn alle bedeutsamen internationalen Organisationen - so auch die WTO - durch völkerrechtliche Verträge an das UN-System gebunden werden.

Anerkennung rechtsverbindlicher Konventionen und von UN-Entwicklungszielen

Die in der Präambel der WTO dargelegte Zielsetzung der Welthandelsorganisation bietet für diese Verknüpfung mit dem UN-System einen geeigneten inhaltlichen Anknüpfungspunkt. Denn die WTO verpflichtet sich hier den Zielen der nachhaltigen Entwicklung, des Schutzes und der Erhaltung der Umwelt, der Erhöhung des Lebensstandards und der Sicherung der Vollbeschäftigung. Die WTO sollte darüber hinaus rechtsverbindlich dokumentieren, dass sie die völkerrechtlich verbindlichen Konventionen zum Schutz von Menschenrechten anerkennt und die im Rahmen der UN vereinbarten Entwicklungsziele (z.B. Halbierung des Anteils der extrem Armen bis zum Jahr 2015) als Maßstäbe der eigenen Politik begreift.

Damit solche Ergänzungen des WTO-Vertrages nicht Absichtserklärungen bleiben, müssen die Vereinbarkeit des Welthandelsrechtes mit Menschenrechtsnormen und völkerrechtlichen Verträgen zum Schutz der Umwelt einer umfassenden Prüfung unterzogen und, im Falle von Widersprüchen, Revisionen eingeleitet werden.

Wechselseitige Beobachtungs- und Beteiligungsrechte der internationalen Organisationen

Im Interesse einer weitergehenden Integration der verschiedenen internationalen Regime sollten sich WTO und andere internationale Organisationen wechselseitige ständige Beobachtungs- und Beteiligungsrechte in den Ausschüssen, Lenkungsgruppen und Generalversammlungen einräumen. Daneben bedarf es auch regelmäßiger Konsultationen auf der Leitungsebene der internationalen Organisationen.

Schaffung kohärenter Rechtsinstrumente

Mit der Entwicklung von unterschiedlichen Bereichen des internationalen Rechts (z.B. Menschenrechtsschutz, Handelsrecht, Umweltrecht) sind Rechtswerke entstanden, die in verschiedener Hinsicht widersprüchlich sein oder in Konflikt miteinander stehen können. Anders als in nationalen Rechtsordnungen aber fehlt es im internationalen Recht an Instanzen zur Entscheidung bei Geltungskonflikten zwischen verschiedenen Rechtsnormen. Aus diesem Grunde bedarf es der Schaffung von Rechtsinstrumenten der Vereinten Nationen, mittels derer (auch) bei Konflikten zwischen dem WTO-Recht und anderen Rechtsnormen Entscheidungen herbeigeführt werden können.

Erforderlich ist darüber hinaus eine Reform des Streitschlichtungsverfahrens der WTO unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz der verschiedenen internationalen rechtlichen Regime. So sollte vor allem sichergestellt werden, dass in die Streitschlichtungsverfahren ausreichender Sachverstand aus jenen Rechtsbereichen einbezogen wird, die nicht (unmittelbar) handelsrechtlicher Art sind.

Mit Kofi Anan sind wir der Überzeugung, dass der Vorrang von internationalen Menschenrechtsabkommen und multilateralen Umweltabkommen vor WTO-Regeln verbindlich klar gestellt werden muss.

4.2 Transparenz und zivilgesellschaftliche Beteiligung

Systematische Erhebung von Auswirkungen des WTO-Regelwerks auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen

Die UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte hat im Sommer 1999 eine systematische Erhebung der menschenrechtlichen Auswirkungen der Welthandelsliberalisierung gefordert.¹⁶ Tatsächlich werden negative Auswirkungen des WTO-Regelwerkes auf arme und benachteiligte Bevölkerungsgruppen bis heute kaum systematisch und vorwiegend von Nichtregierungsorganisationen erhoben. Umfassend angelegte Erhebungen und Evaluierungen sind aber erforderlich, um die Folgen der Welthandelsordnung angemessen erfassen und Änderungsbedarf zeitnah identifizieren zu können. Daneben sollte auch eine wissenschaftliche Folgenabschätzung im Vorfeld der Festlegung neuer Handelsregeln institutionalisiert werden.

Zivilgesellschaftliche Beteiligungsrechte bei den WTO-Vertragsverhandlungen

Im Interesse der Armen bleibt eine bessere Einbeziehung von Organisationen der Armen und von NGOs, die die Belange der Armen vertreten, in den Prozess einer Weiterentwicklung des Welthandelsregimes unerlässlich. Oft verfügen solche Organisationen über Detail-Kenntnisse, die nur von ihnen in die Verhandlungen eingebracht werden können. Als mögliches Verfahren bietet sich eine Akkreditierung für nichtstaatliche Organisationen in Anlehnung an die Praxis des UN-Wirtschafts- und Sozialrates ECOSOC¹⁷ an: Ausgewiesene NGOs erhielten damit das Recht, schriftliche und unter bestimmten Bedingungen auch mündliche Stellungnahmen abzugeben.

Beobachtungsrechte im WTO-Streitschlichtungsverfahren

Nach der gegenwärtigen Rechtslage haben nur Staaten das Recht, sich im Rahmen eines Streitschlichtungsverfahrens der WTO zu Wort zu melden, und dies

¹⁶ Vgl. "Trade liberalization and its impact on human rights"; Sub-Commission Resolution 1999/30 of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, 26.08.1999.

auch nur, sofern sie vorab ihre Betroffenheit bekundet haben. Auch dieses Verfahren kann leicht zu einer Nicht-Berücksichtigung der Interessen von Armen führen. Ausgewiesene zivilgesellschaftliche Organisationen sollten deshalb ein Beobachtungsrecht in den Streitschlichtungsverfahren erhalten sowie das Recht, schriftliche Eingaben zu machen. Zugleich sollten auch für die Mitgliedsstaaten der WTO, die sich nicht für ein Streitschlichtungsverfahren akkreditiert haben, entsprechende Einflussmöglichkeiten eingeräumt werden.

Beschwerdestelle oder Ombudsmannsystem für "WTO-Geschädigte"

Neben diesen Formen formeller Partizipation sollte im Rahmen der WTO eine Beschwerdestelle eingerichtet werden, bei der sich von WTO-Regeln negativ Betroffene oder sie vertretende Organisationen melden können. Eine solche Petitionsstelle (oder ein Ombudsmannsystem) könnte dazu beitragen, dass möglichst viele relevante Auswirkungen eines komplexen Regelwerkes auf arme Bevölkerungsgruppen erfasst werden können. Das gilt besonders auch für indirekte Folgen, die im Vorhinein oft schwer abzuschätzen sind.

4.3 Stärkung der Ausnahmeregeln

Auch die heutige Welthandelsordnung kennt Ausnahmetatbestände und -regeln. Damit wird international anerkannt, dass einem Land oder bestimmten Ländergruppen schwerwiegender (und durch den Nutzen des Freihandels nicht aufzuwiegender) Schaden entstünde, wenn alle in gleicher Weise bestimmten Regeln unterworfen wären. Solche Ausnahmen sollten indes in Zukunft weniger den Industriestaaten zugestanden werden als vielmehr in vermehrtem Maße Entwicklungsländern. Das zentrale Kriterium für die Stärkung der Ausnahmeregelungen ist dabei die Betroffenheit der Armengruppen in diesen Ländern.

Die Erweiterung von Ausnahmeregelungen erscheint insbesondere im Agrarabkommen (AoA) und im TRIPS-Abkommen geboten. Da die mit TRIPS zusammenhängenden Fragen in einer eigenen Erklärung der Deutschen Kommission Justitia et Pax thematisiert werden, beschränken wir uns an dieser Stelle auf das AoA.

¹⁷ Economic and Social Council

Die "Bread Box" oder "Ausnahmebox"

Dieses Abkommen sollte um Bestimmungen ergänzt werden, die Ländern die Möglichkeit einräumen, Handelsrestriktionen zu verfügen oder vertragliche Konzessionen einzuschränken, wenn dies erforderlich ist, um die Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Zur Ausgestaltung einer solchen Ausnahmebox – in der internationalen Diskussion oft als "bread box" oder "rice box" bezeichnet – liegen bereits Vorschläge von Entwicklungsländern und auch NGOs vor.

Erweiterte Sonderregelungen (SDT) für die am wenigsten entwickelten Länder

Die Welthandelsordnung in ihrer heutigen Form kennt sogenannte „Special and Differential Treatments“ (SDT), die in der Regel Ausnahmen für die Umsetzung von WTO-Verpflichtungen bedeuten. Im Interesse der Entwicklung von Landwirtschaft und ländlichem Raum in den ökonomisch schwächsten Ländern wäre es jedoch darüber hinaus geboten, für diese Staaten Sonderregeln einzuführen, die eine gezielte Förderung der Kleinbauernlandwirtschaft ermöglichen. Solche Sonderbestimmungen wären geeignet, eine konkrete Politik der Armutsbekämpfung durch die Regierungen von Entwicklungsländern zu begünstigen.

Verknüpfung der Marktöffnung in Entwicklungsländern mit der Überwindung der landwirtschaftlichen Subventionspraxis und des Protektionismus der nördlichen Staaten

Grundsätzlich sollten Entwicklungsländer Zugeständnisse bei der Marktöffnung nur dann machen müssen, wenn sichergestellt ist, dass die landwirtschaftliche Produktion aus den Staaten der nördlichen Hemisphäre nicht länger durch Subventionen (bis hin zu Dumping-Preisen für Verkäufe auf dem internationalen Markt) und durch protektionistische Maßnahmen privilegiert wird.

Neben einer vollständigen Abschaffung der Exportsubventionen müssen dabei vorrangig die Zollschränken der Industrieländer gegenüber Entwicklungsländern abgebaut werden, vor allem im Textil- und Agrarbereich. In diesem Zusammenhang ist die EU-Entscheidung, die es den am wenigsten entwickelten Ländern

(LDCs) ab März 2001 ermöglicht, zoll- und quotenfrei in den Gemeinsamen Markt zu exportieren, zu begrüßen. Es bleibt aber unbefriedigend und unvertretbar, dass gerade die von den LDCs am häufigsten exportierten Produkte (Bananen, Zucker und Reis) von der neuen Regelung ausgenommen sind. Wir fordern die

Bundesregierung, die sich in ihrem Aktionsprogramm 2015¹⁸ zu einem weitergehenden Abbau des Protektionismus bekannt hat, auf, in dieser Richtung bei der Europäischen Union aktiv zu werden.

4.4 Soziale Mindeststandards

Verglichen mit der Durchsetzungskraft der UN-Menschenrechtsorgane und der ILO ist das Streitbeilegungsverfahren der WTO in seiner gerichtsähnlichen Verfahrensqualität und der Möglichkeit, Handelssanktionen zu erlauben, deutlich stärker und durchschlagskräftiger. Deshalb fordern einige Industrieländer und NGOs sowie die internationale Gewerkschaftsbewegung eine Sozialklausel im WTO-Vertrag: Bestimmte soziale Mindeststandards sollen im Welthandel mit Hilfe der Drohung von Handelssanktionen durchgesetzt werden. Da solche Vorschläge angesichts des anhaltenden Widerstandes vieler Entwicklungsländer in absehbarer Zeit nicht realisierbar sein dürften, empfiehlt sich ein stufenweises Vorgehen für die Implementierung von Arbeitnehmerrechten in der internationalen Handelsordnung.

Wie bereits oben angesprochen, fürchten viele Entwicklungsländer, dass die Industriestaaten eine Sozialklausel nutzen würden, um mit dem Hinweis auf unannehmbare soziale Bedingungen im Herkunftsland Produkten aus der „Dritten Welt“ den Weg auf die eigenen Märkte zu versperren. Dieser Verdacht ist sicher nicht einfach von der Hand zu weisen. Jedoch könnte dem Missbrauch einer Sozialklausel durch die Klarstellung begegnet werden, dass es nicht die – großenteils in der sozioökonomischen Lage eines Landes gründende - Gesamtheit sozialer Missstände in der Arbeitswelt ist, die in einer Sozialklausel handelsrechtliche Bedeutung erhalten sollte. Vielmehr geht es – zum einen – um eng eingegrenzte

¹⁸ Armutsbekämpfung - eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. BMZ-Materialien Nr. 106. April 2001

Standards, wie sie in den Kernarbeitsnormen der ILO formuliert sind. Eine sanktionsbewehrte Sozialklausel in der Welthandelsordnung sollte – zum anderen – nur dort greifen, wo staatliches Handeln selbst oder die Unterlassung, gegen entsprechendes Handeln Dritter vorzugehen, zur Verletzung von Sozialstandards führt. So könnte die Missachtung sozialer Belange z.B. zum Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens in der WTO werden, wenn Wettbewerbsvorteile durch eine staatlich zugelassene Verletzung menschenrechtlicher Standards in der Exportproduktion angestrebt werden. Dies ist in vielen sogenannten "Freien Export(produktions)-Zonen" von Entwicklungsländern der Fall, wo nationales Arbeitsrecht zumindest teilweise außer Kraft gesetzt wird. Hier werden z.B. freie Gewerkschaften nicht zugelassen, um ausländische Investoren anzuwerben. Die gezielte Absenkung von Arbeits- und Sozialstandards diskriminiert die Arbeiterinnen und Arbeiter in solchen wirtschaftlichen Sonderzonen damit gegenüber den Beschäftigten in anderen Betrieben.

Bei den Bemühungen um eine soziale Ausgestaltung des WTO-Regimes muss das Recht auf Bildung freier Gewerkschaften im Vordergrund stehen. Denn freier Handel und Gewerkschaftsfreiheit gehören untrennbar zusammen, wenn der Welthandel dazu beitragen soll, die in der WTO-Präambel erwähnten Ziele der Erhöhung des Lebensstandards, der Vollbeschäftigung und der nachhaltigen Entwicklung zu erreichen. Wo Arbeiterinnen und Arbeiter ihren Anteil an dem durch vermehrten internationalen Handel wachsenden Volkseinkommen nicht kollektiv frei aushandeln und ihren Forderungen auch durch Streiks Nachdruck verleihen können, ist eine gerechte Verteilung von Erträgen und Lasten der Globalisierung in der Regel nicht gewährleistet. Deshalb ist die Forderung der internationalen Gewerkschaftsbewegung nach Einbeziehung des Rechtes auf gewerkschaftliche Betätigungsfreiheit in die Welthandelsordnung wohlbegründet und uneingeschränkt unterstützungswürdig.

Als ein erstes wichtiges Projekt der sozialen Ausgestaltung der WTO sollte die Sicherung der Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der exportierenden Industrie von Entwicklungsländern angegangen werden – ein Ziel, das durch eine eng umgrenzte Ergänzung des Artikels XX des GATT/WTO-Vertrages erreicht werden könnte. Artikel XX regelt Ausnahmen von den Freihandelsprinzipien. Er lässt Handelsbeschränkungen in jenen Fällen zu, in denen

die öffentliche Moral oder die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen durch internationalen Handel bedroht werden - außerdem aber auch für Waren, die mit Gefängnisarbeit produziert werden. Da die gezielte Verweigerung der Gewerkschaftsfreiheit in ihren wettbewerbsverzerrenden Wirkungen auf den internationalen Handel der im WTO-Recht angesprochenen Gefängnisarbeit durchaus vergleichbar ist, wäre eine Erweiterung des Artikel XX des GATT/WTO-Vertrages um das Verbot solcher diskriminierender Maßnahmen in der Exportindustrie eine konsequente Maßnahme, um dem in Folge des zunehmenden internationalen Handels befürchteten Wettbewerb um die niedrigsten Standards entgegen zu wirken und die Belange der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Entwicklungsländern zu sichern.

4.5 Welthandel und Umweltschutz

Auswirkungen des internationalen Handels auf die Umwelt(politik)

Der Schutz der Umwelt und die Bewahrung der natürlichen Ressourcen liegt in besonderer Weise im Interesse der Armen. In den Industrieländern sind es gerade einkommensschwache Menschen, die überproportional häufig in ökologisch belasteten Wohngebieten leben oder Umweltschädigungen im Berufsalltag ausgesetzt sind. In den Entwicklungsländern treffen lokale Umweltprobleme wie Bodendegradation, Trinkwasservergiftung und globale Umweltveränderungen wie der Klimawandel vor allem die Armen. Das geht so weit, dass nicht wenige sogar ihre Heimat verlassen müssen: Schätzungen zufolge sind in den vergangenen Jahren bereits 25 Millionen Menschen zu „Umweltflüchtlingen“ geworden, eine Zahl, die bis zum Jahr 2010 auf bis zu fünfzig Millionen ansteigen könnte.

Auch wenn die WTO keine „Umweltorganisation“ ist, ist ihr Regelwerk doch für den Schutz der Umwelt von großer Bedeutung. Einerseits kann der von der WTO verlangte Abbau von Zollbarrieren den Umweltschutz behindern. Es besteht die Gefahr, dass nationale Umweltstandards um der internationalen Wettbewerbsfähigkeit willen gesenkt werden. Auch erhöht der Freihandel das Volumen des umweltbelastenden Transports von Gütern. Andererseits kann ein ungehinderter Handel für die schnelle Verbreitung von Umwelttechnologie in Entwicklungsländern sorgen. So ist festzustellen, dass multinationale Unternehmen in Entwick-

lungsländern oft höhere Umweltstandards realisieren als einheimische Firmen. Freihandel kann auch Exportmöglichkeiten für arme Länder und arme Bevölkerungsgruppen schaffen, was armutsbedingten Umweltzerstörungen - etwa durch Waldrodung oder Überweidung - in bestimmtem Maße entgegenwirkt.

Stärkung des Umweltschutzes im internationalen System

Um umweltpolitische Belange im internationalen System besser zur Geltung zu bringen, müssen verschiedene Maßnahmen ergriffen werden:

- So ist es erforderlich, die bestehenden multilateralen Umweltschutz-Übereinkommen zu stärken und neue für die bislang noch zu wenig geregelten Problembereiche (etwa den Boden- und Wasserschutz) zu schaffen. Solche Umweltabkommen sollten allerdings keine handelsbeschränkenden Regeln enthalten, die Entwicklungsländer zur Übernahme der jeweiligen Umweltstandards zwingen, sofern diesen Ländern nicht eine angemessene Kompensation für die Durchführung umweltpolitischer Maßnahmen gewährt wird.
- Nicht weniger bedeutsam ist die Aufwertung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP). Ein Vergleich z.B. mit der WTO zeigt, wie eingeschränkt handlungsfähig - sowohl vom Mandat als auch von den finanziellen Möglichkeiten her - das UNEP ist. Eine Stärkung müsste vor allem bei der Forschungsförderung, beim Kapazitätsausbau in Entwicklungsländern und bei der Betreuung und Koordinierung von multilateralen Umweltschutzübereinkommen ansetzen. Diesem Reformbedarf kann am ehesten durch die Umwandlung des UNEP in eine internationale Sonderorganisation für Umweltfragen im Rahmen der Vereinten Nationen entsprochen werden. Wir unterstützen deshalb diesen Vorschlag der Bundesregierung.

Kohärenz zwischen WTO-Regeln und internationalen Umweltstandards

Internationale Umweltstandards sollten nicht in der WTO, sondern vor allem im Rahmen der Vereinten Nationen - in der Regel im Rahmen des UN-Umweltprogramms bzw. in einer neu zu schaffenden UN-Sonderorganisation - vereinbart werden. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Umsetzung dieser Um-

weltübereinkommen nicht vom WTO-Recht erschwert oder gar verhindert wird. Um die Kohärenz zwischen WTO-Regeln und internationalen Umweltstandards zu sichern, muss deshalb klargestellt werden, dass multilaterale Umweltübereinkommen Ausnahmen vom Freihandel gemäß Artikel XX des GATT/WTO-Abkommens begründen können. Auch hier stellt sich indes die Frage der Kompensationsleistungen für Entwicklungsländer.

5. Freiwillige Verhaltenskodizes und Zertifikate

Angesichts offenkundiger Schwächen, die das internationale System bei der menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Regulierung der ökonomischen Globalisierung aufweist, kommt freiwilligen Selbstverpflichtungen international tätiger Firmen – die vor allem in Sozial- und Umweltlabels für Produkte und in Verhaltenskodizes ihren Ausdruck finden – zunehmende Bedeutung zu. Solche Selbstverpflichtungen zur Einhaltung von sozialen und ökologischen Standards in der weltweiten Warenproduktion und im internationalen Handel sind motiviert durch eine zunehmend sensibilisierte Öffentlichkeit, durch kritische Verbraucher- und NGO-Kampagnen. Eine wichtige Rolle spielt hier aber auch ein vorausschauendes Management, das den langfristigen Firmenerfolg nur durch eine Ausrichtung des gesamten Unternehmens am Leitbild einer ökonomisch effizienten, sozial ausgewogenen und ökologisch verträglichen Entwicklung gesichert sieht.

Beim Weltwirtschaftsforum 2001 in Davos hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen den Verhaltenskodizes weiteren Auftrieb verschafft: Die Unternehmen als „global players“ sollen sich selbst als Akteure zur Durchsetzung der Menschenrechte verstehen und einen Beitrag „zum Aufbau der fehlenden sozialen Infrastruktur der neuen globalen Wirtschaft“ leisten. Kofi Anan hatte bereits 1999 einen „Global Compact“ vorgeschlagen, ein Abkommen zwischen den Vereinten Nationen und multinationalen Konzernen. Dadurch soll ein Forum für Lernprozesse über die Gewährleistung von Menschenrechten, Arbeits- und Umweltnormen in der Praxis der beteiligten international tätigen Unternehmen geschaffen werden. Diese Initiative des UN-Generalsekretärs ist grundsätzlich zu begrüßen, leidet jedoch an der Schwäche, kein verbindlicher und überprüfbarer Verhaltenskodex zu sein.

Freiwillige Verhaltenskodizes – dies muss sogleich festgestellt werden – stellen keinen Ersatz für eine verbindliche Durchsetzung international akzeptierter und völkerrechtlich verankerter Normen dar. Aber sie sind in der Aufbauphase einer internationalen Ordnung für die Verwirklichung einer sozial und ökologisch verträglichen und an den Menschenrechten orientierten Weltwirtschaft von großer Bedeutung, und sie bieten einen Anknüpfungspunkt für politisches Handeln.

Die Wertigkeit von Kodizes hängt dabei zum einen von den Inhalten ab. Abgesehen von ökologischen Verpflichtungen kommt hier der Verpflichtung auf die anerkannten menschenrechtlichen Normen und die ILO-Kernarbeitsnormen besondere Bedeutung zu. Zum anderen können Verhaltenskodizes Glaubwürdigkeit nur beanspruchen, wenn Kontrolle und Monitoring extern (d.h. nicht allein firmenintern) und nach eindeutigen Kriterien erfolgen. Die Kontrolle muss

- objektiv sein, d.h. gemäß klar definierten operationalisierten Prüfkriterien und festgelegten Prüfverfahren durchgeführt werden;
- partizipativ sein, d.h. unter Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen aus Nord und Süd erfolgen;
- transparent sein, d.h. mit der Verpflichtung zur Rechenschaftslegung gegenüber den Beschäftigten, Konsumenten und der allgemeinen Öffentlichkeit verbunden sein.

Auch wenn Selbstverpflichtungen einen freiwilligen Charakter haben, ist die Politik – national, auf EU-Ebene und international – auf diesem Feld nicht zur Tatenlosigkeit verurteilt, sondern kann und soll eine stimulierende und kontrollierende Funktion entfalten:

- Wir weisen in diesem Zusammenhang beispielhaft auf die Vorschläge hin, die das Internationale Arbeitsamt 1998/99 zu einer proaktiven Rolle der ILO bei der Normierung von Verhaltenskodizes und ihrer Umsetzung vorgelegt hat.
- International nachgedacht wird auch über eine Pflicht großer multinationaler Konzerne, gegenüber einem Expertengremium des UN-Wirtschafts- und Sozialrates ECOSOC über die Einhaltung eingegangener Verpflichtungen Rechenschaft abzulegen.
- Das Europäische Parlament hat die EU-Kommission 1999 aufgefordert, Vorschläge für eine Regelung der Aktivitäten weltweit tätiger Unternehmen zu

erarbeiten und dabei auch einen Prüfungsauftrag zur Schaffung eines europäischen Überwachungsrahmens (European Monitoring Platform) für Verhaltenskodizes gegeben.

- Die im Jahr 2000 revidierten OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen enthalten wichtige soziale und ökologische Standards, die einen international abgestimmten Rahmen für freiwillige Verhaltenskodizes bieten. Zu ihrer Umsetzung sollen „nationale Kontaktpunkte“ eingerichtet werden, an denen Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen beteiligt werden sollten.

6. Zusammenfassung

Fragen des Welthandels sind immer auch Fragen der Gerechtigkeit. Die heutige Struktur des Welthandels trägt aber den Erfordernissen einer gerechten Ordnung völlig unzureichend Rechnung. Die Regeln der WTO gefährden die Verwirklichung der Menschenrechte. Sozial- und Umweltstandards bleiben in diesem System ausgespart. Die Ausgrenzung der Armen aus der Weltwirtschaft wird verstärkt. Besonders die Weise, wie die Industrieländer das Agrarabkommen der WTO handhaben, führt zu schwerwiegenden Benachteiligungen armer Bevölkerungen in Entwicklungsländern.

Diese Situation muss überwunden werden. Dabei stehen folgende Forderungen im Mittelpunkt:

1. Die WTO muss durch völkerrechtliche Verträge an das UN-System angebunden werden. Es ist sicherzustellen, dass die internationalen Menschenrechtsabkommen im Rahmen des WTO-Regimes in vollem Umfang beachtet werden, d.h. dass sie in Regimekonflikten Vorrang haben. Auch die Inhalte der internationalen Sozial- und Umweltabkommen müssen seitens der WTO als für sie selbst verbindlich anerkannt werden.
2. Die Verfahren der WTO müssen transparent gestaltet und die Auswirkungen der WTO-Abkommen auf die Armen systematisch erhoben werden. Um dies zu gewährleisten, sind zivilgesellschaftliche Organisationen bei den WTO-Verhandlungen und bei Streitschlichtungsverfahren zu beteiligen. Durch WTO-

Abkommen Geschädigte müssen die Möglichkeit erhalten, Beschwerde einzureichen.

3. Im Interesse der Armen sind die Ausnahmeregeln bei der WTO zu stärken. Die Industrieländer hingegen müssen ihre „Privilegien“, vor allem den Protektionismus im Agrarbereich, zügig abbauen.
4. Auf dem Weg zur Etablierung sozialer Mindeststandards im WTO-Rahmen muss zunächst verhindert werden, dass soziale Standards in Exportproduktionszonen abgesenkt werden. Das Recht auf Bildung freier Gewerkschaften ist zu stärken, beispielsweise durch eine Ergänzung von Artikel XX GATT.
5. Es muss sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Umweltübereinkommen nicht durch WTO-Recht verhindert oder erschwert wird. Wenn Entwicklungsländer zur Übernahme höherer Umweltstandards verpflichtet werden, müssen sie durch angemessene Kompensationsleistungen in die Lage versetzt werden, die erforderlichen Maßnahmen durchführen zu können.
6. Angesichts offenkundiger Schwächen, die das internationale System bei der menschenrechtlichen, sozialen und ökologischen Regulierung der ökonomischen Globalisierung aufweist, kommt freiwilligen Selbstverpflichtungen international tätiger Firmen zunehmende Bedeutung zu. Glaubwürdig sind solche Verhaltenskodizes allerdings nur, wenn eine objektive, partizipative und transparente Kontrolle von außen erfolgt. Die nationale und internationale Politik sollte dies fördern und zur Verrechtlichung beitragen.

Abkürzungen:

AoA	Agreement on Agriculture (Allgemeines Agrarabkommen)
ECOSOC	Economic and Social Council
EU	Europäische Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GATS	General Agreement on Trade in Services
ILO	International Labour Organisation
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDCs	Least Developed Countries (am wenigsten entwickelte Länder)
NGO	Non Governmental Organisations (Nicht-Regierungsorganisationen)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Zusammenschluss der wichtigsten Industrieländer)
SDT	Special and Differential Treatment (spezielle und unterschiedliche Behandlung von Mitgliedsländern)
TRIPS	Agreement on Trade related aspects of intellectual property rights (Abkommen über handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
UNEP	United Nations' Environment Program (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNHCHR	United Nations High Commissioner on Human Rights
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)

Das TRIPS-Abkommen bedroht die
Menschenrechte der Armen

1. Zum Gegenstand dieser Erklärung:
Das TRIPS-Abkommen - seine Vereinbarkeit mit den
Menschenrechten und den Interessen der Armen

Das Abkommen über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) ist Bestandteil eines Pakets von Abkommen, die 1995 zur Gründung der Welthandelsorganisation WTO führten. Diese Abkommen konnten nur in ihrer Gesamtheit angenommen oder abgelehnt werden. Entsprechend sind alle WTO-Mitgliedsstaaten verpflichtet, auch die patentrechtlichen Vorgaben des TRIPS-Abkommens umzusetzen. Während die Industrieländer die Bestimmungen dieses Abkommens bis 1996 umsetzen sollten, wurde den fortgeschrittenen Entwicklungsländern eine Übergangszeit bis zum Jahr 2000 eingeräumt. Die Frist für die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) endet formal 2006.

Die Entwicklungsländer stimmten dem TRIPS-Abkommen nur unter dem Vorbehalt zu, dass ab dem Jahr 1999 einer der umstrittensten Abschnitte – die Regelung der Patentierung lebender Materie – überprüft werden soll. Dieser Überprüfungsprozess hat mittlerweile begonnen. Während die Entwicklungsländer jedoch die Inhalte und Auswirkungen des Abkommens untersuchen wollen, verfolgen einige Industrieländer die Absicht, lediglich die korrekte Umsetzung der Bestimmungen einer Überprüfung zu unterziehen. Die Vorgeschichte des TRIPS-Abkommens und die aktuellen Verwicklungen bei der Überprüfung deuten schon an, welche massiven Interessengegensätze zwischen Nord und Süd bzw. zwischen Mächtigen und Machtlosen hier im Spiel sind.

Für die Deutsche Kommission Justitia et Pax sind es die Interessen der Armen, welche die Sichtweise bestimmen. Deshalb soll untersucht werden, inwieweit das TRIPS-Abkommen mit den internationalen Menschenrechtspakten – und dabei vor allem mit dem Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – in Übereinstimmung steht. Diese Menschenrechtspakte, die von mehr als 140 Ländern ratifiziert wurden, stellen nämlich verbindliches Völkerrecht dar, das nicht durch andere Abkommen unterhöhlt werden darf.

Da die am wenigsten entwickelten Länder noch nicht zur Umsetzung des TRIPS-Abkommens verpflichtet sind, lassen sich die Auswirkungen des Abkommens auf

die Armen momentan noch nicht in vollem Umfang feststellen. Eine Untersuchung bereits erkennbarer Folgen und eine Abschätzung künftiger möglicher Auswirkungen ist dennoch zum jetzigen Zeitpunkt geboten, da im derzeitigen Überprüfungsprozess entscheidende und möglicherweise unumkehrbare Weichenstellungen erfolgen werden. Es muss deshalb jetzt darauf hingearbeitet werden, dass das TRIPS-Abkommen durch Änderungen und verbindliche Auslegungen in vollständige Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Menschenrechtspakte gebracht wird.

Anlass für eine solche menschenrechtliche Prüfung des TRIPS-Abkommens sieht auch die UN-Menschenrechtskommission. In einer Erklärung vom 17. August 2000 erinnert sie alle Regierungen an die Vorrangstellung der Menschenrechte gegenüber Wirtschaftsabkommen und weist dabei insbesondere auf Konflikte zwischen dem TRIPS-Abkommen und den Menschenrechten auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt, auf Gesundheit, Ernährung und Selbstbestimmung hin. Solche Beeinträchtigungen der Menschenrechte treffen die Armen besonders.

Gestützt auf die Berichte und Erkenntnisse ihrer Partner aus den Ländern des Südens und unter Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise geht die Deutsche Kommission Justitia et Pax der Frage nach, wie sich das TRIPS-Abkommen auf die Verwirklichung der Menschenrechte auswirkt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Menschenrechte auf Ernährung (Artikel 11 Sozialpakt), Gesundheit (Artikel 12 Sozialpakt) und die volle und freie Nutzung der eigenen natürlichen Reichtümer und Mittel (Artikel 1 Sozial- und Zivilpakt i.V.m. Artikel 25 Sozialpakt). Wir legen dabei die verbindliche Auslegung der Menschenrechte durch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen zugrunde.

2. Negative Auswirkungen des TRIPS-Abkommens auf die Menschenrechte

2.1 Recht auf Ernährung durch TRIPS gefährdet

In Artikel 11 des Sozialpaktes erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Fami-

lie an. Dazu gehören ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterbringung sowie die stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Staaten verpflichten sich, die notwendigen Schritte zur Umsetzung zu unternehmen. Die UN-Menschenrechtskommission hat in ihrem allgemeinen Kommentar 12 zum Sozialpakt die verbindliche Interpretation des Rechtes auf Ernährung festgeschrieben. Staaten sind demnach verpflichtet,

1. das Recht zu respektieren, indem sie bestehende Zugangsmöglichkeiten zu Ernährung nicht beeinträchtigen;
2. das Recht zu schützen, indem sie sicherstellen, dass weder Unternehmen noch Individuen andere am Zugang zu Ernährung hindern;
3. das Recht zu erfüllen, indem sie aktiv handeln, um den Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln zu erleichtern, die notwendig sind, um ihre Ernährung zu sichern.

Zusätzlich haben die Staaten die Pflicht, das Recht auf Ernährung auch dann zu garantieren, wenn es Menschen nicht möglich ist, aus eigener Kraft dafür zu sorgen.

Mit dem TRIPS-Abkommen droht es zu Einschränkungen des Rechts auf Ernährung zu kommen. In Artikel 27.3 (b) werden die WTO-Mitglieder verpflichtet, für Mikro-Organismen sowie für mikrobiologische und nicht-biologische Verfahren zur Herstellung von Pflanzen und Tieren Patentschutz bereitzustellen. Für Pflanzensorten können statt Patentschutz auch ein System sui generis (eigener Art) oder eine Kombination aus Patent- und anderen Schutzrechten eingeführt werden. Ein TRIPS-konformes System sui generis hat dem Kriterium der Effektivität zu genügen. Das bedeutet: Die angewandte Regelung muss alle diejenigen, die nicht Inhaber des Rechtes an geistigem Eigentum sind, de facto von einer Nutzung, die nicht den vom Schutzrechtsinhaber gesetzten Bedingungen entspricht, ausschließen.

Die Bestimmungen des TRIPS-Abkommens bezüglich der Pflanzensorten werden folglich zu erheblichen Veränderungen auf dem Saatgutmarkt führen. Die ländliche arme Bevölkerung in Entwicklungsländern lebt weitgehend von der Subsistenz-Landwirtschaft. Für sie ist der freie Zugang zu Produktionsmitteln und zu Saatgut lebenswichtig. Sie hat ihr Saatgut über Jahrhunderte kultiviert und in ihren Gemeinschaften ausgetauscht. Dies ist die Grundlage für die Züchtungsselek-

tion positiver Eigenschaften: Die lokalen Pflanzenvarietäten sind an die lokalen Bedingungen angepasst und in hohem Maße resistent gegenüber Pflanzenkrankheiten und klimatischen Verhältnissen. Auch unter schlechten Bedingungen ist zumindest eine minimale Ernte sichergestellt.

Traditionell haben die Bauern das Recht, Saatgut von der Ernte zurückzubehalten, es zu konservieren, weiterzuentwickeln, zu nutzen, zu teilen, zu tauschen und zu verkaufen (Farmers' Rights). Durch die patentrechtlichen Bestimmungen des TRIPS-Abkommens wird dieses Recht bedroht. Geistige Eigentumsrechte über Pflanzen und Saatgut transferieren die Kontrolle über und den Zugang zu Ressourcen, die das Recht auf Ernährung sichern, von den armen Bäuerinnen und Bauern und ihren Gemeinschaften in die Hände der privaten Industrie. Gleichzeitig basieren die durch das TRIPS-Abkommen zu schützenden privaten Eigentumsrechte gerade auf den Forschungen und auf dem tradierten Wissen der Bauern und Bäuerinnen, ohne dass dies im TRIPS-Abkommen berücksichtigt wird.

Dazu kommt ein Weiteres: Parallel zur Umsetzung des TRIPS-Abkommens gehen internationale Saatgut-Konzerne dazu über, den Bauern patentgeschütztes Saatgut zunächst kostenlos zur Verfügung zu stellen und lokale Saatgut-Konzerne aufzukaufen. Die Praxis in Indien ist ein Beispiel dafür. Die Folgen sind absehbar: Die Bauern in ländlichen Gegenden werden in wenigen Jahren von dem patentgeschützten Saatgut abhängig sein, weil sie zum einen kein eigenes Saatgut mehr zur Verfügung haben und zum anderen kein lokales Saatgut mehr angeboten wird. Daraus folgt, dass die Sortenvielfalt infolge der Marktkonzentration abnimmt. Die Vielfalt der Nahrungsgrundlagen wird unumkehrbar eingeschränkt. Dies kommt einer weiteren Einschränkung des Rechtes auf Ernährung gleich.

Dass die absehbare Verteuerung von Saatgut gravierende Nachteile für diejenigen Bauern und Bäuerinnen haben wird, die bereits heute am oder unter dem Existenzminimum leben, liegt auf der Hand. Diese Einschätzung wird auch durch eine Studie der Weltbank untermauert, die Monopolpreise voraussieht.

2.2 Dem Recht auf Gesundheit drohen Einschränkungen durch das TRIPS-Abkommen

In Artikel 12 des Sozialpakt erkennen die Vertragsstaaten das „Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit“ an. Auch hier haben sich die Vertragsstaaten nach Artikel 2 dazu verpflichtet, einzeln und gemeinsam Maßnahmen zu treffen, um Schritt für Schritt unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten und Mittel, vor allem aber durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen (Artikel 2 [1]).

Das Recht auf Gesundheit wird durch das TRIPS-Abkommen gefährdet. Die meisten Entwicklungsländer sahen bisher keinen (Produkt-)Patentschutz für Medikamente vor, weil dies den Zugang zu Medikamenten verteuern würde. Der nationalen Industrie sollen zudem bessere Möglichkeiten eingeräumt werden, wichtige Medikamente im Nachbauverfahren selbst zu erzeugen; auch in vielen Industrieländern herrschte lange Zeit die Auffassung vor, dass (Produkt-)Patente die medizinische Forschung behindern. Das TRIPS-Abkommen verpflichtet aber nun sämtliche WTO-Mitglieder, für alle Medikamente, die nach 1995 patentiert wurden, einen Produktpatentschutz über einen Zeitraum von 20 Jahren einzuführen.

Die Befürworter des TRIPS-Abkommens argumentieren, dass nur strenge Patentregeln die Pharmakonzerne dazu motivieren, die hohen Investitionen für die Entwicklung neuer Medikamente zu tätigen. Dieses Argument ist nicht einfach falsch, aber es berücksichtigt nicht den Kontext der Armen in Entwicklungsländern. Denn durch die Praxis der zurückliegenden Jahrzehnte ist gut belegt und dies liegt im übrigen auch in der Logik ökonomischen Handelns, dass innovative und teure Forschungen, die im Interesse der Gesundheit der nicht kaufkräftigen Armen liegen, kein vorrangiges Ziel der privaten Industrie sind, da keine Absatzmärkte zu erwarten sind. Der Mangel an Malaria-Medikamenten zeigt diese Zusammenhänge deutlich. (Produkt-)Patente im Pharmabereich werden deshalb nicht dazu führen, die Entwicklung von Medikamenten zu begünstigen, die speziell auf die Bedürfnisse armer Menschen ausgerichtet sind. Im Interesse der Armen hingegen liegen möglichst geringe Entwicklungskosten für Medikamente und ein Ausbau der öffentlichen Forschung.

Darüber hinaus ist festzuhalten: Lebensnotwendige Medikamente drohen durch zusätzliche Patentgebühren für die Armen, die den größten Anteil der Bevölkerung in vielen Entwicklungsländern ausmachen, noch unerschwinglicher zu werden als bisher. Dadurch werden diese Menschen in ihrem Menschenrecht auf Gesundheit zusätzlich eingeschränkt.

2.3 Wie weit trägt der Artikel 31 b?

Der Artikel 31 b des TRIPS-Abkommens ermöglicht es Regierungen – abweichend von den sonstigen Regeln - Zwangslizenzen zur Produktion von Generika zu vergeben, wenn ein „nationaler Notstand oder Umstände extremer Dringlichkeit oder Fälle öffentlichen, nicht kommerziellen Gebrauchs, vorliegen“. Diese Ausnahmebestimmung ist – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der HIV/AIDS-Pandemie in Afrika – von außerordentlicher Bedeutung. Die inzwischen - wohl vor allem unter dem Druck der internationalen Öffentlichkeit – zurückgenommene Klage führender Pharma-Konzerne gegen gesetzliche Maßnahmen in Südafrika, welche sich ausdrücklich auf den Artikel 31 b bezogen, zeigt jedoch, dass eine verbindliche Auslegung dieser Ausnahmebestimmung noch aussteht. Eine solche Auslegung muss im Rahmen der laufenden Verhandlungen klar formuliert werden – und zwar im Sinne eines Vorrangs des Rechts auf Gesundheit. Blicke die Tragweite des Artikels 31 b hingegen unbestimmt, wären die Folgen für die gesundheitliche Versorgung der Armen in Entwicklungsländern unkalkulierbar, weil die Regierungen dieser Länder in konkreten Notsituationen auf rechtlich schwankendem Boden operieren müssten und deshalb auch politischen Einschüchterungen und ökonomischen Erpressungen ausgesetzt sein könnten.

2.4 TRIPS begünstigt Bio-Piraterie und kann zur Einschränkung des Rechts auf freie Verfügbarkeit über die eigenen Ressourcen führen

Die Artikel 1 des Zivil- und des Sozialpaktes garantieren allen Völkern das Recht, „für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel zu verfügen“. „In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.“ Dies wird in Artikel 25 des Sozialpaktes aufgegriffen, in welchem das „allen

Völkern innewohnende Recht auf den Genuss und die volle und freie Nutzung ihrer natürlichen Reichtümer und Mittel“ bekräftigt wird.

Kritische Fragen richten sich indes darauf, ob bzw. inwieweit Artikel 27.3(b) des TRIPS-Abkommens mit diesen Menschenrechten in Einklang zu bringen ist. Dieser Artikel verpflichtet die Länder, „Patentschutz auf alle Erfindungen, seien es Produkte oder Prozesse, in allen Feldern der Technologie einzuführen, vorausgesetzt sie sind neu, beinhalten einen Erfindungsschritt und sind geeignet für eine industrielle Anwendung.“ Patente sollen demnach unabhängig vom Ort der Erfindung, unabhängig vom technologischen Feld und unabhängig davon, ob Produkte importiert oder lokal produziert werden, vergeben werden. In Verbindung mit den allgemeinen - für alle WTO-Abkommen geltenden - Prinzipien der Gleichbehandlung von Inländern und Ausländern und der Meistbegünstigung (ein gegenüber einem Land eingeräumter Vorteil muss auch allen anderen Ländern eingeräumt werden), die in Artikel 3 und 4 des TRIPS-Abkommens wiederholt werden, bedeutet dies, dass jedes Land auch Ausländern die Patentierung von solchen Innovationen (Produkte oder Verfahren) erlauben muss, die sich auf die eigenen biologischen Ressourcen beziehen. Somit ist ein Schutz der eigenen Ressourcen vor dem patentrechtlichen Zugriff durch ausländische Unternehmen nicht gegeben. Im Gegenteil: Die Herkunftsländer genetischer Ressourcen sind sogar verpflichtet, selbst dann einen Patentschutz bereitzustellen, wenn sich ein ausländisches Unternehmen die genetische Ressource, auf deren Grundlage es ein Produkt oder Verfahren entwickelt hat, widerrechtlich angeeignet hat.

Ausnahmen von der Patentierbarkeit können nach Artikel 27.2 zwar vorgesehen werden - wenn es der Schutz der öffentlichen Ordnung und Moral erfordert, um menschliches, tierisches oder pflanzliches Leben oder die Gesundheit zu schützen und um ernste Umweltauswirkungen zu vermeiden. Bestrebungen, solche Ausnahmen auch in der Praxis durchzusetzen, dürften jedoch nur schwerlich zum Erfolg führen, zumal dieser Artikel bestimmt, dass dazu nationale Gesetze nicht ausreichen.

Im Hinblick auf die freie Verfügbarkeit über die eigenen Ressourcen gerät das TRIPS-Abkommen indes nicht nur in Konflikt mit den Menschenrechten, sondern auch mit der völkerrechtlich verbindlichen Konvention über die Biologische Vielfalt und mit dem International Undertaking der FAO.

Ziele der Konvention über die Biologische Vielfalt sind die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt sowie die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile. Die Konvention

- erkennt die Souveränität der Staaten über ihre biologische Vielfalt an;
- legt fest, dass der Zugang zu biologischen Ressourcen abhängig ist von der vorherigen informierten Zustimmung derjenigen, die biologische Ressourcen bereitstellen;
- enthält die Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten, die Rechte indigener Gemeinschaften zu achten und ihre Wissenssysteme zu schützen;
- legt fest, dass die Länder, die genetische Ressourcen bereitstellen, im Gegenzug Zugang zu Technologien und Technologietransfer erhalten sollen und
- bestimmt darüber hinaus, dass ein fairer und gleichgewichtiger Vorteils-/Gewinnausgleich zwischen denjenigen, welche die Ressourcen bereitstellen, und denjenigen, welche über die Technologien verfügen, diese Ressourcen zu nutzen, stattfinden soll.

Ein weiteres Abkommen, welches den nachhaltigen Umgang mit (pflanzen-)genetischen Ressourcen regeln und auf diese Weise die Bestimmungen der Konvention über die biologische Vielfalt für dieses Segment umsetzen soll, ist das International Undertaking der FAO. Es wird derzeit mit der Maßgabe überarbeitet, den nachhaltigen Umgang mit pflanzengenetischen Ressourcen sicherzustellen. Speziell die in den Agrarforschungszentren eingelagerten Bestände von Nutzpflanzenkeimplasma (Ex-Situ-Bestände) wurden noch nach dem alten Prinzip des „gemeinsamen Menschheitserbes“ gesammelt. Sie dienen dem Gemeinwohl der Menschheit und sind nicht der einzelstaatlichen Souveränität zugeordnet. Da viele Bestände nicht gekennzeichnet sind, kann keine eindeutige Zuordnung ihrer Herkunft vorgenommen werden. Ein Gewinnausgleich zwischen denen, die die genetischen Ressourcen bereitgestellt haben, und denen, die sie nutzen, soll durch einen Fonds erreicht werden, der durch Einzahlungen gespeist wird, welche die Züchtungsindustrie für die industrielle Nutzung von Beständen aufbringt, deren Herkunft nicht mehr geklärt werden kann. Diese genetischen Bestände müssen aufrecht erhalten werden, da sie für die Sicherung der Ernährung und die Überwindung der Armut unverzichtbar sind. Sie müssen kostenlos weltweit

allen Forschern für deren Arbeit zur Verfügung stehen. Der Gewinnausgleich besteht unter anderem darin, dass mit dem Zugang zu verbessertem Pflanzmaterial ein Technologie-Transfer stattfindet.

Die an den Prinzipien des Ausgleichs und der Nachhaltigkeit orientierten Ziele der Konvention über die Biologische Vielfalt und des International Undertaking der FAO stehen im Einklang mit dem Menschenrecht auf freie Verfügbarkeit über die natürlichen Reichtümer und Mittel. Es ist zu fordern, dass diese ins TRIPS-Abkommen integriert werden. Dies würde dann bedeuten, dass vor dem Zugriff auf die genetischen Ressourcen eines Landes zunächst dessen Zustimmung einzuholen ist, die bei der Anmeldung eines Patentes nachgewiesen werden muss. Eine Vereinbarung über den Vorteils- oder Gewinnausgleich ist ebenfalls nachzuweisen.

So könnte die illegale Aneignung genetischer Ressourcen durch ausländische Firmen, die sogenannte Bio-Piraterie, mindestens begrenzt werden. Der Verlust, der Entwicklungsländern entsteht, weil für die Nutzung ihrer Ressourcen nichts bezahlt wird, wird in einer Studie des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) von 1994 verdeutlicht: Allein bei den medizinischen Pflanzen gehen den Entwicklungsländern jährlich mehr als 5 Mrd. US-Dollar verloren, wenn man für die Nutzung der biologischen Diversität des Südens eine Lizenzgebühr von 2% ansetzt.

Um einen fairen Ausgleich zwischen den Belangen der einheimischen Bevölkerung und den auswärtigen kommerziellen Interessen herzustellen, ist eine weitere Präzisierung des TRIPS-Abkommens unerlässlich: Das angesammelte und mündlich überlieferte Wissen der lokalen Bevölkerung muss in allen WTO-Mitgliedsländern als bekannt und somit nicht mehr patentierbar akzeptiert werden. Wie ungleichgewichtig sich die Patentrechtspraxis im internationalen Bereich derzeit darstellt, ist gerade am Umgang mit dieser Frage gut zu erkennen: Denn in den USA gilt die mündliche Überlieferung (der indigenen Bevölkerung) zwar als Beleg dafür, dass etwas nicht mehr neu und somit auch nicht mehr patentierbar ist. Dies gilt allerdings ausschließlich für die mündliche Überlieferung auf dem Territorium der USA. Die mündliche Weitergabe solcher Informationen außerhalb

des US-Territoriums wird vom US-Patentamt nicht als „neuheitszerstörend“ anerkannt.

Ferner ergibt sich im Zusammenhang mit der Patentierung lebender Materie das weitere Problem, dass in einigen Patentämtern grundsätzlich alle Patentanträge bewilligt werden, ohne dass eine ordnungsgemäße Prüfung stattfindet, d.h. ohne dass überprüft wird, ob das beanspruchte Verfahren oder Produkt überhaupt die Patentvoraussetzungen erfüllt. Ein einmal erteiltes Patent kann nur durch ein Beschwerde- bzw. Gerichtsverfahren rückgängig gemacht werden. Dies setzt eine umfassende Kenntnis der Patentlage voraus sowie umfangreiche finanzielle Mittel, um gegebenenfalls ein unrechtmäßig erteiltes Patent erfolgreich anfechten zu können. Die Kosten für solche Verfahren übersteigen jedoch die Möglichkeiten vieler Entwicklungsländer. Ein Beispiel: Ein Patent auf die Rinde des Neem-Baumes konnte lediglich mit einem sehr hohen finanziellen Aufwand und breiter internationaler Unterstützung erfolgreich annulliert werden. Alleine bei Neem wurden allerdings mehr als 90 weitere Patente erteilt, die – nach Auskunft vieler Fachleute – möglicher Weise ebenso unrechtmäßig sind, wegen fehlender Finanzmittel der Entwicklungsländer aber nicht gerichtlich überprüft und gegebenenfalls rückgängig gemacht werden können.

2.5 TRIPS fördert die gesellschaftliche Polarisierung und die gewaltsame Auseinandersetzung um die Verfügung über biologische Ressourcen

Das Beispiel der Region Chocó in Kolumbien

Die Pazifikregion Kolumbiens (vor allem das Department Chocó) gehört mit zu den reichsten und damit begehrtesten Regionen der Erde. Der Chocó verfügt über erhebliche Bodenschätze aller Art, Holz und vor allem über eine außergewöhnlich große biologische Vielfalt von Pflanzen und Tieren. Gleichzeitig hat die Region in der Nordwestecke von Südamerika eine hohe geo-strategische Bedeutung, insbesondere wegen der Nähe zu Panama (früher ein Teil Kolumbiens) und der Lage zwischen zwei Ozeanen.

Der Reichtum der Region führt schon seit Jahren zu erbitterten Kämpfen zwischen Regierung, paramilitärischen Einheiten und verschiedenen "Guerilla"-

Gruppen um die Vorherrschaft in der Region. Die Interessenlagen in diesem Konflikt und die Beteiligung ausländischer Konzerne und fremder Regierungen sind augenscheinlich.

Der mit ausländischen Mitteln kofinanzierte Plan Biopacifico der kolumbianischen Regierung (vom Anfang der 90er Jahre) soll die biologischen Bestände der Region erfassen. Mangels Transparenz und wirksamer Kontrolle über die Verwertung der Ergebnisse besteht indes die dringende Gefahr, dass der biologische Reichtum und das traditionelle Wissen der Bevölkerung ohne faire Gegenleistung entrisen wird und in die Hände von internationalen Konsortien fällt.

Der Kampf um Bodenschätze und biologische Ressourcen hat in den letzten Jahren zur millionenfachen Vertreibung der traditionell dort ansässigen afrokolumbianischen und indigenen Bevölkerung und zu schwersten Menschenrechtsverletzungen geführt. Die Bewohner der Dörfer sind einer alltäglichen Lebensbedrohung durch die verschiedenen bewaffneten Gruppierungen ausgesetzt. Morde an ganzen Dorfgemeinschaften, Verschleppungen und Vertreibungen sind an der Tagesordnung. Schlüsselpersonen des sozialen und politischen Lebens, wie Gewerkschaftler, Menschenrechtler, Mitglieder von Basisgemeinden, werden brutal ermordet oder verschleppt. So führen Perspektivlosigkeit und Ohnmacht in den Dorfgemeinschaften zum Auseinanderbrechen der sozialen Beziehungen, zu Alkoholismus, Drogensucht und Kriminalität.

Durch die über das TRIPS-Abkommen erzwungene Patentierbarkeit lebender Materie wird das Interesse ausländischer Unternehmen an biologischen Ressourcen weiter steigen und die Rechte der lokalen Bevölkerung, ja ihre Überlebenschancen drohen in Verbindung mit anderen Aspekten, wie etwa ungerechten Besitzverhältnissen, weiter beschnitten zu werden.

Stimmen aus dem Süden:

Kenia hat für die Gruppe der afrikanischen WTO-Mitglieder bei der WTO-Konferenz in Seattle einen Vorschlag eingereicht, wie das TRIPS-Abkommen im Interesse der Entwicklungsländer zu verändern wäre. Dieser kritisiert unter anderem die in Artikel 27.3 (b) des TRIPS-Abkommens vorgenommene Unterscheidung, die als wissenschaftlich nicht fundiert angesehen wird: die Differenzierung zwischen Pflanzen und Tieren einerseits, die nicht patentiert werden können, und Mikroorganismen andererseits, für die Patentschutz gewährt werden muss. Die Gruppe der afrikanischen WTO-Mitglieder betont, dass Substanzen und Prozesse, die in der Natur vorkommen, Entdeckungen sind (und keine Erfindungen!) und daher nicht patentiert werden dürften (Africa: Seattle Trade Proposal Nr. 20 u. 21).

Die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) hat im August 2000 einen Vorschlag für ein Modell-Gesetz zum Schutz der Rechte der lokalen Gemeinschaften, der Bauern und Züchter und zur Regulierung des Zugangs zu biologischen Ressourcen vorgelegt. Hierin betont sie, dass alle Lebensformen die Basis für das menschliche Überleben darstellen und dass daher die Patentierung von Leben oder die exklusive Aneignung von Lebensformen das grundlegende Recht auf Leben verletzen. Sie stellt folgende Forderungen:

1. Anerkennung, Schutz und Förderung des unveräußerlichen Rechts lokaler Gemeinschaften, einschließlich bäuerlicher Gemeinschaften, über ihre biologischen Ressourcen und Pflanzenvarietäten, über ihr Wissen und ihre Technologien zu verfügen
2. Anerkennung und Schutz des Rechts der Pflanzenzüchter, über die von ihnen entwickelten Varietäten zu verfügen
3. Aufbau geeigneter Strukturen für den Zugang zu biologischen Ressourcen, Gemeinschaftswissen und Technologien unter der Bedingung der vorherigen informierten Zustimmung des Staates und der betroffenen lokalen Gemeinschaften
4. Förderung geeigneter Mechanismen für eine gerechte, gleiche Verteilung der Gewinne aus der Nutzung der biologischen Ressourcen, des Wissens und der Technologien

5. Sicherstellung einer effektiven Beteiligung der betroffenen Gemeinschaften, insbesondere der Frauen, an den Entscheidungsprozessen in Bezug auf die Verteilung anfallender Gewinne aus der Nutzung der biologischen Ressourcen, des Wissens und der Technologien
6. Förderung und Unterstützung der Schaffung wissenschaftlicher und technologischer Kapazitäten zur Erhaltung und verantwortungsvollen Nutzung biologischer Ressourcen auf nationaler und lokaler Ebene
7. Bereitstellung geeigneter institutioneller Mechanismen für eine effektive Umsetzung und Durchsetzung der Rechte der lokalen Gemeinschaften, einschließlich der bäuerlichen Gemeinschaften und Züchter, und Schaffung der Konditionen für den Zugang zu biologischen Ressourcen, Gemeinschaftswissen und Technologien
8. Erhaltung, Erfassung und verantwortungsvolle Nutzung der pflanzengenetischen Ressourcen für die Landwirtschaft einschließlich der Ressourcen, die für Gartenbau, Forstwirtschaft und medizinische Zwecke von Bedeutung sind, und besondere Schwerpunktlegung auf die wichtige Funktion der Frau in diesem Bereich
9. Steigerung der Produktivität und Rentabilität sowie Verbesserung der Stabilität und Nachhaltigkeit wichtiger Kultivierungsverfahren durch Ertragssteigerung und Erhaltung der genetischen Vielfalt durch Nutzung in den landwirtschaftlichen (Klein-)Betrieben
10. Förderung des Angebots an hochwertigem Saatgut und Pflanzmaterial für die Bauern
11. Sicherstellung einer effektiven und gerechten Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen, um die Ernährungssicherung des Landes zu stärken.

3. Schlussfolgerungen und Forderungen

Unsere Analyse bestätigt den Verdacht der UN-Menschenrechtskommission, dass das TRIPS-Abkommen (mindestens in seinen Folgen) mit einer massiven Beeinträchtigung der Menschenrechte von Armen verbunden ist. Das gilt erst recht – wie das Beispiel der Region Chocó zeigt –, wenn die Umsetzung des Abkommens mit anderen problematischen Entwicklungen zusammenfällt. Auf massive Konflikte zwischen dem TRIPS-Abkommen und den Menschenrechten auf Ernährung, Gesundheit und freie Verfügbarkeit über die eigenen Ressourcen hat auch das UN-Komitee über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf seiner Sitzung im November 2000 nochmals ausdrücklich hingewiesen.

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax erhebt deshalb die folgenden Forderungen:

3.1 Allgemeine Forderungen

1. Bei der Überprüfung des TRIPS-Abkommens muss dieses in Einklang mit den Menschenrechten sowie mit den geltenden Sozial- und Umweltabkommen gebracht werden.
2. Bei der Überprüfung des TRIPS-Abkommens dürfen keine weitergehenden, die Möglichkeiten der Entwicklungsländer zusätzlich einschränkenden Schutzstandards eingeführt werden.
3. Die Entwicklungsländer sind auch juristisch darin zu unterstützen, die Spielräume des TRIPS-Abkommens im Hinblick auf ihre eigenen entwicklungspolitischen Ziele zu nutzen.
4. Die Patentanwälte in den Industrieländern sind in Weiterbildungsmaßnahmen mit Menschenrechts-, Sozial- und Umweltabkommen vertraut zu machen, um zu gewährleisten, dass keine Patente erteilt werden, wenn dies zu Normenkollisionen mit den Bestimmungen dieser Abkommen führen würde.
5. Da die Staaten die Menschenrechtspakte unterzeichnet haben, sind sie auch dafür verantwortlich, dass alle in ihrem Jurisdiktionsbereich befindlichen Individuen und Unternehmen die Menschenrechte beachten. Gerade die Industrieländer müssen deshalb ihre Verantwortung für die juristische

Kontrolle der Unternehmen, die sich in ihrem Jurisdiktionsbereich befinden, wahrnehmen und geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die Unternehmen die Menschenrechte beachten.

6. Die Patentierungsverfahren sind weltweit im Sinne der Menschenrechte zu harmonisieren und dabei an den hier vorgetragenen Kriterien auszurichten.

3.2 Recht auf Ernährung

1. Im TRIPS-Abkommen muss verankert werden, dass die Bauern und Bäuerinnen weiterhin das Recht haben, Saatgut von der Ernte zurückzubehalten, es zu konservieren, weiterzuentwickeln, zu nutzen, zu teilen, zu tauschen und zu verkaufen (Farmers' Rights).
2. Die Bauern und Bäuerinnen aus dem Süden müssen für ihre Selektionsleistungen und ihr traditionelles Wissen Kompensation erhalten, wenn Unternehmen auf der Grundlage des im Süden entwickelten Saatgutes neue Sorten entwickeln.
3. Die öffentliche Saatgutforschung muss aufrecht erhalten und durch verstärkte Geberleistungen weiter ausgebaut werden. Joint-ventures zwischen Staaten, internationalen Organisationen und privaten Unternehmen sind auch im Bereich der Saatgut- und der pharmazeutischen Forschung (vgl. unten 4.3 [3]) auszuloten, um gemeinwohlförderliche Forschungen anzuregen und zu ermöglichen.
4. Der Zugang der Armen zur öffentlichen Saatgutforschung muss sichergestellt werden.

3.3 Recht auf Gesundheit

1. Staaten müssen ihr Recht umsetzen können, bei lebensnotwendigen Medikamenten Zwangslizenzen zur Produktion von Generika zu vergeben. Artikel 31 b des TRIPS-Abkommens ist dahingehend verbindlich zu interpretieren. Verfügen diese Staaten nicht über die erforderlichen Produktionskapazitäten, um Generika herstellen zu können, müssen sie die Möglichkeit haben, die entsprechenden Produkte aus dem Ausland zu beziehen. Auslän-

dische Produzenten sollten speziell zu diesem Zweck die geschützten Produkte/Verfahren in ihrem Heimatland anwenden dürfen.

2. Parallelimporte von Medikamenten müssen weiterhin nach nationalem Recht möglich sein. Artikel 6 des TRIPS-Abkommens ist so zu interpretieren, dass jedes Land die Möglichkeit hat, sich für internationale Schutzrechtserschöpfung zu entscheiden, d.h. sobald ein Produkt mit der Zustimmung des Schutzrechtsinhabers verkauft ist, kann es frei exportiert und importiert werden (Parallelimporte).
3. Die öffentliche Forschung zur Entwicklung lebensnotwendiger und von den Armen benötigter Medikamente muss verstärkt werden. Dabei sind auch Möglichkeiten einer öffentlich-privaten Kooperation auszuloten (vgl. oben).
4. Die Menschen aus den Ländern des Südens müssen an den Gewinnen aus dem Vertrieb von Medikamenten, die auf der Grundlage ihrer biologischen Ressourcen entwickelt werden, angemessen beteiligt werden.
5. Die Staatengemeinschaft hat die Pflicht, zur Erfüllung des Rechts auf Gesundheit der Armen beizutragen. Kein Staat darf gezwungen werden, Maßnahmen durchzuführen, die auf eine faktische Einschränkung des Rechts auf Gesundheit hinauslaufen.

4. Recht auf freie Verfügbarkeit über die eigenen Ressourcen

1. Kein Land darf gezwungen werden, Patente auf lebende Materie zu vergeben.
2. Das TRIPS-Abkommen muss verbindlich dahingehend interpretiert werden, dass jedes Land das Recht hat, nach eigener Einschätzung Ausnahmen von der Patentierbarkeit zu beschließen, um menschliches, tierisches und pflanzliches Leben zu schützen oder aus Gründen der Gesundheit und aufgrund von Umwelterfordernissen (Artikel 27.2).
3. Das Wissen der lokalen Bevölkerung muss auch dann patentrechtlich anerkannt werden, wenn es mündlich überliefert wird, um Patente auf echte Neuheiten zu begrenzen und Bio-Piraterie zu unterbinden.
4. Kein Land darf gezwungen werden, Produkte und Verfahren zu patentieren, die auf Bio-Piraterie zurückgehen. Im TRIPS-Abkommen ist zu verankern, dass der Zugang zu den biologischen Ressourcen eines Landes oder einer Region nur nach vorheriger informierter Zustimmung durch die im

nationalen Rahmen zuständigen Stellen und die lokale Bevölkerung erfolgen darf. Vor einer Patenterteilung ist ein Nachweis über die Zustimmung vorzulegen.

5. Mit dem Zugang zu den biologischen Ressourcen ist ein fairer Vorteilsausgleich zu verbinden, der aus Geldzahlungen, Technologietransfer und günstigeren Preisen bestehen kann. Der Ausgleich muss der lokalen Bevölkerung zugute kommen und vorab von dieser akzeptiert werden. Ein Nachweis über eine solche Vereinbarung ist vor der Patenterteilung vorzulegen.
6. Bei Nichtnachweisbarkeit der exakten Herkunft einer biologischen Ressource, auf die ein Patent angemeldet wurde, ist der Gewinnausgleich in Form einer Einzahlung in einen Fonds durchzuführen, der all denjenigen zur Verfügung steht, bei denen die biologische Ressource vorkommt.
7. Auch auf die vor dem Inkrafttreten der Konvention über die biologische Vielfalt (1993) gesammelten Bestände sollen die Regelungen des Zugangs und des fairen Vorteils- bzw. Gewinnausgleichs (vgl. oben 4.4 - 4 bis 6) angewandt werden.
8. Patente, die auf Keimplasma aufbauen, das diesen älteren Beständen entnommen wurde oder wird, sind daher ebenso wie die anderen Patente, die auf biologischen Ressourcen der Länder des Südens aufbauen, daraufhin zu überprüfen, ob sie diese Kriterien (vgl. oben 4.4 - 4 bis 6) erfüllen. Wurden oder werden Patente erteilt, ohne eine entsprechende Zustimmung der Herkunftsländer bzw. der lokalen Gemeinschaften einzuholen und ohne eine Vereinbarung über einen fairen Vorteilsausgleich zu treffen, so sollen diese Patente auf Antrag der entsprechenden Länder bzw. der lokalen Gemeinschaften annulliert werden können. Die anfallenden Kosten müssen in diesem Fall von den Schutzrechtsverletzern (Antragsteller des Patentbesitzes und/oder Patentbehörde) getragen werden. Die Patentämter müssen zu diesem Zweck offen legen, welche Patente bestehen.

Zusammenfassung der Erklärungen „Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen“ und „Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen“

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax - Fachorganisation der Katholischen Kirche für Entwicklungs-, Menschenrechts- und Friedenspolitik - legt zwei Erklärungen zur Reform der Welthandelsordnung vor. Die eine - „Die Reform der Welthandelsorganisation und die Interessen der Armen“ - macht Vorschläge zur Veränderung der Welthandelsorganisation und ihres Regelwerkes. Die andere - „Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen“ - befasst sich mit den zur Zeit besonders umstrittenen patentrechtlichen Aspekten der Welthandelsordnung. Der Vorsitzende von Justitia et Pax, Weihbischof Professor Reinhard Marx, hat die Erklärungen am 21. Juni 2001 in Berlin vorgestellt. Die Präsentation gab auch Gelegenheit zur Diskussion mit der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul.

Aktuelle Bezugspunkte der Erklärungen sind zum einen die Ministerkonferenz der WTO, die im November 2001 in Qatar zusammenkommt und, nach dem Fehlschlag von Seattle, möglicherweise Weichenstellungen für die Weiterentwicklung der Welthandelspolitik vornehmen wird, und zum anderen die laufenden Verhandlungen zur Überprüfung des TRIPS-Abkommens.

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax spricht sich für eine Weltordnungspolitik aus, die erforderlich ist, um der Globalisierung der Wirtschaft eine Globalisierung der Politik zur Seite zu stellen und der Entwertungsspirale des Politischen angesichts einer weltweit vernetzten Ökonomie entgegenzuwirken.

Kritik der WTO: Agrarabkommen und TRIPS-Abkommen

Die beiden Erklärungen belegen indes, dass die Regelwerke der WTO und erst recht deren konkrete Auslegung weit davon entfernt sind, dem Schutz der Menschenrechte der Armen und der Verteidigung und Förderung ihrer berechtigten Belange zu entsprechen. Beispielhaft gezeigt wird dies anhand des Agrarabkommens und des TRIPS-Abkommens:

- So hat die Umsetzung des Agrarabkommens dazu geführt, dass viele Entwicklungsländer ihre heimischen Märkte für Produkte aus den Industrieländern geöffnet haben. Da die Produktion und oft auch der Export dieser Erzeugnisse aus dem Norden vielfach hoch subventioniert ist, führt diese Politik jedoch - wie auch die FAO in verschiedenen Studien nachgewiesen hat - zum massenhaften Niedergang kleiner landwirtschaftlicher Betriebe in Ländern des Südens.
- Das TRIPS-Abkommen bedroht die Menschenrechte der Armen auf Gesundheit, Ernährung und auf freie Verfügbarkeit über die eigenen Ressourcen. Konkret: Es unterhöhlt das traditionelle Recht von Bauern, Saatgut von der Ernte zurückzubehalten und weiterzuverwerten („Farmers' Rights“) und begünstigt eine wachsende Abhängigkeit der kleinen Landwirte in Entwicklungsländern von internationalen Großunternehmen. - Faktisch führen die Regeln des TRIPS-Abkommens auch dazu, dass die Züchtungsleistungen der einheimischen Bevölkerung, die die Voraussetzung moderner Forschungen darstellen, kaum in einem angemessenen Vorteils- oder Gewinnausgleich berücksichtigt werden. - Vor dem Hintergrund der HIV-AIDS-Pandemie hat die (inzwischen zurückgezogene) Klage führender Pharma-Hersteller gegen die südafrikanische Gesetzgebung zum Nachbau von Medikamenten große öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Dieser Fall zeigt, dass die Tragweite der Ausnahmebestimmung des TRIPS-Abkommens, die den Patentschutz bei „Umständen extremer Dringlichkeit“ einschränkt, nicht ausreichend geklärt ist.

Reform der Welthandelsordnung

Die Deutsche Kommission Justitia et Pax erhebt eine Reihe von Forderungen zur Reform der Welthandelsordnung:

- So soll die WTO im Interesse einer an den Menschenrechten orientierten, sozialen und ökologischen Ausgestaltung durch völkerrechtliche Verträge an das System der Vereinten Nationen angebunden werden. Es muss sichergestellt werden, dass die internationalen Menschenrechtsabkommen im Rahmen des WTO-Regimes in vollem Umfang beachtet werden, d.h. in Regimekonflikten

Vorrang haben. Auch muss die WTO die Inhalte der internationalen Sozial- und Umweltabkommen als für sie selbst verbindlich anerkennen.

- Die Verfahren der WTO müssen transparent gestaltet und die Auswirkungen der Abkommen auf die Armen müssen systematisch erhoben werden. Um dies zu gewährleisten, sind zivilgesellschaftliche Organisationen bei den WTO-Verhandlungen und bei Streitschlichtungsverfahren zu beteiligen.
- Die Ausnahmeregeln für Entwicklungsländer (die es ansatzweise bereits heute gibt) sind im Interesse der Armen zu stärken. Die Privilegien der Industrieländer, insbesondere der Protektionismus im Agrarbereich, müssen hingegen zügig abgebaut werden.
- Mittelfristig bedarf es der Integration sozialer Mindeststandards (ILO-Kernarbeitsnormen) in das WTO-Regime. Besondere Bedeutung kommt dem Recht auf Bildung freier Gewerkschaften zu.
- Freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen zur Sicherung der Menschenrechte und von sozialen und ökologischen Standards sind zu begrüßen und politisch zu stärken, wenn diese einer transparenten Kontrolle von außen unterliegen.

Reform des TRIPS-Abkommens

Zur Reform des TRIPS-Abkommens fordert Justitia et Pax:

- Die traditionellen Rechte der Bauern im Umgang mit Saatgut („Farmers' Rights“) müssen im TRIPS-Abkommen verankert werden.
- Bauern und Bäuerinnen aus dem Süden müssen für ihre Selektionsleistungen und ihr traditionelles Wissen Kompensation erhalten, wenn Unternehmen auf der Grundlage des im Süden entwickelten Saatgutes neue Sorten entwickeln oder auf der Basis vorhandener biologischer Ressourcen neue Medikamente entwickeln. Ein Vorteils- oder Gewinnausgleich muss von der betroffenen Bevölkerung förmlich akzeptiert sein, bevor ein Patent erteilt werden kann.

- Der Artikel 31b des TRIPS-Abkommens ist verbindlich dahingehend zu interpretieren, dass er den Staaten im Hinblick auf lebensnotwendige Medikamente die Vergabe von Zwangslizenzen zur Produktion von Generika erlaubt.
- Kein Land darf gezwungen werden, Patente auf lebende Materie zu vergeben.
- Die öffentliche Forschung im agrarischen und pharmazeutischen Bereich muss ausgebaut und im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit stärker unterstützt werden. Dabei sollten auch Kooperationen zwischen öffentlichem und privatem Sektor eingegangen werden.

Anhang

Die vorliegenden Erklärungen wurden vom Vorstand der Deutschen Kommission Justitia et Pax verabschiedet. Die Vorbereitung erfolgte durch den Arbeitskreis "Politische Steuerung der ökonomischen Globalisierung" der Deutschen Kommission Justitia et Pax.

Dem Arbeitskreis gehören an:

Schwester Damian Maria Boekholt (Netzwerk Afrika / Deutschland); Rolf-Peter Cremer (BDKJ-Bundesvorstand); Prof. Dr. Theodor Hanf (Arnold-Bergstraesser-Institut); Prof. Dr. Barbara Krause (Kath. Fachhochschule Aachen); Dr. Friedrich Kronenberg (Zentralkomitee der deutschen Katholiken); Dr. Katharina Lübbecke (Sekretariat des Unterausschusses Globalisierung/Regionalisierung im Auswärtigen Ausschuss des Deutschen Bundestages); Hans Peter Merz; Dr. Mathias Meyer (Zentralstelle für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz); Pater Gerhard Mockenhaupt MSF (Zentralstelle Weltkirche der Deutschen Bischofskonferenz); Dr. Pedro Morazan (Südwind e.V.); Prof. Dr. Franz Nuscheler (Gerhard-Mercator-Universität Duisburg); Mdg a.D. Karl Osner (Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs); Prof. Dr. Josef Sayer (Misereor); Manfred Sollich; Michael P. Sommer (Adveniat); Georg Sticker (Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe); Dr. Johannes Wallacher (Institut für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie, München)

Für ihre Mitarbeit an diesen Erklärungen danken wir insbesondere auch der eingesetzten Expertengruppen, bestehend aus:

Expertengruppe TRIPS:

Schwester Damian Maria Boekholt (Netzwerk Afrika / Deutschland); Klaus Liebig (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik); Prof. Dr. Barbara Krause (Kath. Fachhochschule Aachen); Hans Peter Merz; Bernd Nilles (Misereor); Achim Seiler (Wissenschaftszentrum Berlin); Georg Sticker (Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe)

Expertengruppe WTO:

Dr. Frank Biermann (Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e.V.); Rolf-Peter Cremer (BDKJ-Bundesvorstand); Dr. Pedro Morazan (Südwind e.V.); Prof. Dr. Franz Nuscheler (Gerhard-Mercator-Universität Duisburg); Mdg a.D. Karl Osner (Gesellschaft zur Förderung des Nord-Süd-Dialogs e.V.); Dr. Klaus Piepel (Misereor); Manfred Sollich; Michael Windfuhr (FIAN); Dr. Johannes Wallacher (Institut für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie München)

Redaktion:

Brigitta Herrmann, Hans Nirschl, Nicole Podlinski, Ulrich Pöner



Presse- mitteilung

Entwicklungspolitik

Stresemannstraße 94, 10963 Berlin
Friedrich-Ebert-Allee 40, 53113 Bonn

+49 (0) 1888 535-2450

+49 (0) 1888 535-2595

www.bmz.de

Berlin, 27.06.2001
Seite 64 von 65
80/2001

Wieczorek-Zeul warnt vor neuer Ausbeutung des Südens –
Bei TRIPS-Überprüfung die Interessen der Entwicklungsländer besser
berücksichtigen

Vor einer neuen Ausbeutung der Entwicklungsländer hat Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul gewarnt. „Wurden früher ihre Rohstoffe und Arbeitskräfte ausgebeutet, droht heute die Enteignung ihrer genetischen Ressourcen durch ein internationales Patentrecht, das auf die Interessen der Industrieländer zugeschnitten ist“, erklärte die Ministerin heute, 16.00 Uhr, in Berlin auf einer Veranstaltung der Deutschen Kommission von Justitia et Pax der Katholischen Kirche. Sie forderte, bei der derzeit laufende Überprüfung des Abkommens zum Schutz geistiger Eigentumsrechte in der Welthandelsordnung (TRIPS-Abkommen) dafür zu sorgen, dass künftig die Interessen der Entwicklungsländer stärker berücksichtigt werden. So müsse zum Beispiel der Kritik Rechnung getragen werden, dass durch das TRIPS-Abkommen die Versorgung mit lebensnotwendigen Medikamenten oder der Nutzung biologischer Ressourcen beeinträchtigt werde.

So könnten die Vorgaben des TRIPS-Abkommens zu einer verstärkten Patentierung führen, der die biologische Vielfalt und die nachhaltige Nutzung biologischer Ressourcen beeinträchtigt. „Die größte Tier- und Pflanzenvielfalt findet sich gera-

de in den Entwicklungsländern; die Menschen dort haben darüber hinaus einen reichen Schatz an traditionellem Wissen über diese biologischen Ressourcen", sagte die Ministerin. Doch auf diese natürlichen Ressourcen und biotechnologische Verfahren würden Forschungsunternehmen aus den Industrieländern verstärkt Patente anmelden. „So besteht die Gefahr, dass die Wiederaussaat von patentiertem Saatgut durch die Bauern und Bäuerinnen stark eingeschränkt wird, während die Wiederverwendung eines Teils der Ernte als Saatgut für sie bisher kostenlos ist", sagte Wieczorek-Zeul. Dabei bleibe unberücksichtigt, dass die Erforschung und Veränderung der Pflanzen oftmals gerade auch das traditionelle Wissen in den Entwicklungsländern nutzt – „oder besser gesagt ausbeutet", so die Entwicklungsministerin. Deshalb habe der Begriff „Biopiraterie" für dieses Verfahren durchaus seine Berechtigung.

Das TRIPS-Abkommen ist Bestandteil eines Pakets von Vereinbarungen der Uruguay-Runde, die 1995 zur Gründung der Welthandelsorganisation WTO führten. Es verpflichtet die WTO-Mitgliedsländer erstmals zur Einführung, Umsetzung, Einhaltung sowie Ausdehnung von Mindestschutzstandards für geistige Eigentumsrechte (u.a. Patente und Urheberrechte).