

Lobby für den Freihandel

Der Transatlantic Business Dialogue und die WTO

Thomas Fritz

Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung - BLUE 21 Juli 1999

Auf Initiative der Europäischen Kommission und der US-Regierung wurde 1995 in Sevilla der Transatlantic Business Dialogue (TABD) ins Leben gerufen. Seither veranstaltet dieser transatlantische Zusammenschluß von Unternehmern und Wirtschaftsverbänden alljährliche Treffen, bei denen Industriebosse aus den USA und der EU mit hochrangigen Regierungsvertretern zusammenkommen. Nach Chicago 1996, Rom 1997 und Charlotte 1998 wird das 1999er-Treffen vom 29. bis 30. Oktober in Berlin stattfinden. Das Berliner Treffen ist von besonderer Bedeutung, da einen Monat später in Seattle die dritte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO beginnt, welche den Startschuß für eine neue Runde von Handelsliberalisierungen abgeben soll. Weltweit machen internationale Business-Netzwerke mobil, um die Tagesordnung der neuen Welthandelsrunde ("Millennium Round") in ihrem Sinne zu gestalten.

Die Lobby-Netzwerke international operierender Unternehmen sind regional und sektoral verschiedenartig zusammengesetzt. Zu den mächtigsten zählen die Internationale Handelskammer (ICC), der US-amerikanische Rat für Internationale Wirtschaft (USCIB) und in der EU der Dachverband der Europäischen Arbeitgeberverbände (UNICE) sowie der hochkarätige Europäische Runde Tisch von Industriellen (ERT). Die Besonderheit des TABD liegt darin, daß ihm sowohl US-amerikanische als auch europäische Unternehmen und Wirtschaftsverbände angehören. Auf EU-Seite finden sich Schwergewichte wie Siemens, Bayer, Daimler-Benz, Deutsche Telekom, Bertelsmann, Michelin, Unilever, Hoffman-La Roche, British Aerospace, Philips, Ericsson, Glaxo Wellcome und ABB, auf US-Seite u.a. AT+T, Boeing, Ford, Monsanto, Eli Lilly, Dow Chemical, EMI, IBM, UPS, Goodyear, Pfizer und Bethlehem Steel.

Das erklärte Ziel dieses transatlantischen Wirtschaftsdialogs ist es, die Außenhandelspolitik der EU, der USA und der Welthandelsorganisation WTO zu beeinflussen. Dazu hat der TABD hervorragende Möglichkeiten, u.a. weil er Empfehlungen zur Handels- und Investitionspolitik auf höchster Regierungsebene abgeben kann. So nehmen die wechselnden Vorsitzenden an den halbjährlichen Gipfeltreffen der USA mit der EU teil. Beim EU-US-Gipfel am 21. Juni 1999 in Bonn übergaben die beiden Vorsitzenden Rick Thoman von Xerox und Jérôme Monod von Suez Lyonnaise des Eaux Bundeskanzler Schröder und US-Präsident Bill Clinton den Wunschzettel der Industrie, diesmal in Form des TABD-Halbjahresberichts.^[1] Tags darauf gab es ein gemeinsames Essen der TABD-Chefs mit dem neuen Kommissionspräsidenten Romano Prodi sowie den Noch-Kommissaren Brittan und Bangemann.

Hintergrund: Von der transatlantischen Agenda zur transatlantischen Wirtschaftspartnerschaft

Der TABD ist wichtiger Teil der Ende 1995 zwischen der EU und den USA vereinbarten New Transatlantic Agenda (NTA), welche vordergründig verbesserten transatlantischen

Beziehungen dienen sollte. Im Kern geht es dabei aber um die Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen sowie um ein koordiniertes Vorgehen in multilateralen Handelsfragen, vor allem im Rahmen der WTO. Das NTA-Arbeitsprogramm umfaßt daneben Bereiche wie Sicherheitspolitik, Demokratisierungsprozesse in Osteuropa, Kriminalitätsbekämpfung (insbesondere internationaler Drogenhandel) sowie - zur demokratischen Abfederung - einige separate zivilgesellschaftliche Dialogforen. Solche Dialogrunden existieren inzwischen zum Verbraucherschutz (Transatlantic Consumers Dialogue), zu Umwelt (Transatlantic Environmental Dialogue), Arbeit (Transatlantic Labour Dialogue), Entwicklungspolitik (Transatlantic Development Dialogue) und nicht zuletzt in Form des parlamentarischen Austausches zwischen US-Kongreß und EU-Parlament (Transatlantic Legislative Dialogue). Wichtigstes und einflußreichstes Dialoggremium - und auch wesentlich früher ins Leben gerufen - ist jedoch der TABD.

Neuen Schwung sollte die durch zahlreiche Handelstreitigkeiten [2] belastete und eher vor sich hin dümpelnde neue transatlantische Agenda durch die im Mai 1998 auf den Weg gebrachte Transatlantische Wirtschaftspartnerschaft TEP (Transatlantic Economic Partnership) erhalten. Für dieses Projekt hat sich vor allem der Noch-EU-Handelskommissar, Sir Leon Brittan, stark gemacht. In einem TEP-Aktionsplan [3] werden gemeinsame bilaterale und multilaterale Maßnahmen aufgeführt, die vor allem US-amerikanischen und europäischen Firmen zugute kommen sollen. Freimütig wird zugegeben, daß der Transatlantic Business Dialogue bei der Entwicklung des TEP-Aktionsplans eine wichtige Rolle gespielt hat.

Im bilateralen Teil des Aktionsplans werden Maßnahmen für die Beseitigung von Handelsschranken zwischen den USA und der EU in den Bereichen Güter, Dienstleistungen, staatliche Beschaffung und geistiges Eigentum aufgeführt. Das Mittel hierfür sind ein wechselseitiges Anerkennungsabkommen MRA (Mutual Recognition Agreement) zwischen den USA und der EU sowie weitere sektorale MRAs. Handelsschranken wie Umweltauflagen, technische oder gesundheitliche Standards sollen dabei entweder beseitigt oder gesenkt und die Ergebnisse in den MRAs vertraglich festgelegt werden. Im multilateralen Teil des TEP-Aktionsplans wird im wesentlichen eine möglichst enge Abstimmung über die Themen der geplanten WTO-Runde verabredet.

Umwelt-NGOs forderten in einem gemeinsamen Aufruf vom Oktober 1998 ein Moratorium der TEP-Verhandlungen. Statt weiter zu verhandeln müßten alle TEP-Aktivitäten auf ihre potentiellen Umweltwirkungen und die Folgen für Entwicklungsländer überprüft, die parlamentarische Kontrolle über diesen Prozeß gestärkt sowie das Niveau europäischer Umweltstandards gesichert werden.[4]

Was will der TABD?

Der transatlantische Wirtschaftsdialog ist keine Organisation, sondern versteht sich als Netzwerk, das für seine Lobbyarbeit auf die Ressourcen anderer Wirtschaftsverbände zurückgreift. Den jährlich wechselnden Vorsitz haben jeweils ein hochrangiger Industrieboss aus den USA und der EU inne. In mehr als 30 thematischen Gruppen, die wiederum zu 5 koordinierenden Arbeitsgruppen zusammengefaßt sind, formuliert der TABD seine Stellungnahmen. Die Themenpalette umfaßt u.a. die Harmonisierung von Standards und Auflagen, Handelserleichterungen wie z.B. vereinfachte Zollbestimmungen und Zollsenkungen, branchenbezogene Regeln mit besonderem Augenmerk auf den Internet-Handel (E-Commerce) und nicht zuletzt die "global issues", zumeist WTO-Themen. Um die Politik des TABD einschätzen zu können, lohnt ein Blick auf einige seiner "Empfehlungen", die er in seinem 1999er Halbjahresbericht (siehe Fußnote 1) unterbreitet.

Die EU wird besonders hinsichtlich der geplanten Elektronikschrottverordnung kritisiert. Die zuständige Arbeitsgruppe des TABD weist jegliche Maßnahmen zurück, die der Industrie die alleinige Verantwortung für Rücknahme und Recycling des Elektroschrotts übertragen würde. Ferner werden jegliche Auflagen hinsichtlich der Benutzung bestimmter Materialien oder der Einhaltung von Design-Richtlinien zurückgewiesen. · Die US-Regierung wird gedrängt darauf hinzuwirken, daß Wirtschaftssanktionen nicht mehr von Körperschaften unterhalb der Bundesebene ergriffen werden können. Hintergrund ist, daß in den USA auch bundesstaatliche und kommunale Körperschaften die Möglichkeit haben, Wirtschaftssanktionen zu verhängen. Dies geschieht in der Weise, daß Strafgebühren auf Produkte oder Dienstleistungen von Unternehmen draufgeschlagen werden, die mit diktatorischen Regimen Geschäfte machen. So verfuhr z.B. der US-Bundesstaat Massachusetts mit Siemens, Unilever und weiteren Firmen, die in Myanmar engagiert sind. · Exportkontrollen sollen gelockert werden. Vor allem werden US-Vorschläge über verschärfte Kontrollen des Exports von dual-use-Gütern kritisiert. Diese Güter können sowohl zivil, als auch militärisch genutzt werden. · Die vergleichsweise scharfen US-Bestimmungen zur Produkthaftung sind ebenfalls ein Dorn im Auge, was angesichts der enormen Höhe von Schadensersatzforderungen gegenüber US-Konzernen kaum verwundert.[5]

Der TABD-Wunschzettel für die WTO-Millennium-Round

Schon die letzte Welthandelsrunde, die 1994 abgeschlossene Uruguay-Runde, trug die Handschrift der multinationalen Konzerne. Neben der Beseitigung von Handelshemmnissen im klassischen Güterbereich erreichten sie u.a. Abkommen zum Dienstleistungshandel, geistigen Eigentumsrechten und handelsbezogenen Investitionen. Entwicklungsländer wehrten sich heftig gegen diese neuen Themen, lenkten jedoch ein als die Aufnahme eines Agrarabkommens beschlossen wurde. Von diesem erhofften sie sich erleichterten Zugang für ihre landwirtschaftlichen Rohstoffe auf die hoch geschützten Märkte der Industrieländer. Besonderen Biß erhalten die WTO-Regeln durch das mächtige Instrument der Streitschlichtungsverfahren. Dort unterlegenen Parteien drohen empfindliche Sanktionen in Form von Strafzöllen. Die WTO-Regeln werden zudem beständig erweitert. Die "built-in-agenda" enthält Themen wie Landwirtschaft, Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte, d.h. diese Bereiche werden ohnehin weiter liberalisiert. Für die geplante neue Handelsrunde wird darüber hinaus die Ergänzung um weitere Themen wie Investitionen, staatliche Beschaffung oder Wettbewerbspolitik diskutiert.

Ebenso wie andere Business-Netzwerke begrüßt auch der TABD die geplante neue Welthandelsrunde und spricht sich für einen umfassenden, also zahlreiche Bereiche in die Verhandlungen integrierenden Ansatz aus.[6] Dabei solle ein Zeitrahmen von drei Jahren eingehalten werden. Man plädiert für einen flexiblen Verhandlungsprozeß, der die Implementierung von in einzelnen Sektoren erzielten Übereinkünften ermöglicht, auch wenn in anderen Bereichen noch weiter verhandelt werde. Die Leitung der TABD-Arbeitsgruppe für WTO-Fragen obliegt auf europäischer Seite dem Bayer-Vorständler Werner Spinner und auf US-Seite dem AT&T-Präsidenten John D. Zeglis, was sich im Forderungskatalog durchaus niederschlägt.

Die Regierungen werden aufgefordert, in Seattle ein Abkommen über Transparenz im staatlichen Beschaffungswesen (government procurement) zu unterzeichnen. Ziel ist die Durchsetzung des WTO-Prinzips der Nichtdiskriminierung, also der Gleichbehandlung in- und ausländischer Unternehmen, in diesem Fall bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Zwar könnte ein solches Abkommen u.U. für die Korruptionsbekämpfung hilfreich sein. Zu

befürchten ist aber andererseits, daß eine Bevorzugung lokaler/regionaler Produzenten nach einem solchen Abkommen nicht mehr ohne weiteres möglich ist.

Das WTO-Abkommen über den Schutz geistiger Eigentumsrechte, TRIPs, das vor allem die exklusiven Verwertungsrechte von Patenthaltern international durchsetzen soll, müsse von allen WTO-Mitgliedsstaaten umgesetzt und möglichst noch verschärft werden. Der TABD drängt auf die Einhaltung der den Entwicklungsländern eingeräumten Umsetzungsfrist (1. Januar 2000, ärmste Länder bis 2006). Diese haben starken Widerstand gegen das TRIPs-Abkommen geleistet, da dessen Umsetzung eine hohe Abhängigkeit von den die Patente haltenden multinationalen Pharma- und Saatgutkonzernen nach sich zieht.

Pflanzen und Tiere sowie bestimmte biologische Züchtungsverfahren können aufgrund einer Ausnahmeregel des TRIPs-Abkommens vom Patentschutz ausgenommen werden. Der TABD und zahlreiche andere Industriegruppen fordern, diese Ausnahmeregelung für biotechnologische "Erfindungen" aufzuheben. Sollte sich die Industrie durchsetzen, gäbe es keine Möglichkeit, Patente auf Leben zu verweigern.

Die Pharmaindustrie kritisiert besonders EU-Vorschläge zur Stärkung des Vorsorgeprinzips, welches handelsbeschränkende Maßnahmen erlauben würde, ohne zuvor entsprechenden wissenschaftlichen oder medizinischen Nachweis über deren Notwendigkeit erbracht zu haben. Vor allem wendet sich die zuständige TABD-Gruppe gegen den EU-Vorschlag, das Vorsorgeprinzip in der Codex Alimentarius-Kommission zu verankern. Dieses gemeinsame Gremium der beiden UN-Organisationen für Landwirtschaft (FAO) und Gesundheit (WHO) setzt international verbindliche Lebensmittelstandards. Die Welthandelsorganisation beruft sich bei ihren Urteilen in Streitschlichtungsverfahren u.a. auf die Bestimmungen der Codex Alimentarius Kommission, um z.B. höhere Sicherheitsstandards in den Mitgliedsstaaten aushebeln zu können.

So geschehen im WTO-Urteil gegen das EU-Importverbot für mit Wachstumshormonen behandeltes US-Rindfleisch, dessen gesundheitliche Unbedenklichkeit die Codex Alimentarius Kommission bescheinigte. Dadurch konnte die WTO die von der EU beigebrachten Nachweise über erhöhte Krebsrisiken durch Wachstumshormone ignorieren. Würde nun aber das Vorsorgeprinzip in der Codex Alimentarius Kommission und der WTO wirksam verankert, könnten präventive handelsbeschränkende Maßnahmen nicht mehr ohne weiteres gekippt werden, was der Pharma- und Agrochemie-Industrie gar nicht behagt.^[7]

Das Scheitern der OECD-Verhandlungen für ein multilaterales Abkommen über Investitionen (MAI) wird bedauert. Das MAI sah eine Ausweitung und Absicherung von Investorenrechten im internationalen Maßstab vor, welche nationale Auflagen wie Umwelt- und Arbeitsrechte oder bestimmte Leistungsanforderungen (z.B. Verwendung heimischer Vorprodukte) unterminiert hätte. Der TABD fordert, daß die Entwicklung eines internationalen Investitionsregimes eine Aufgabe sowohl der WTO als auch der OECD sein solle. Vor allem die US-Unternehmen haben sich nur schwer vom Traum eines Investitionsabkommens in der exklusiveren OECD lösen können, welches weitreichender gewesen wäre als mögliche zukünftige Regelungen im WTO-Kontext.

Besonderes Augenmerk wird auf den in seinem Umfang ständig zunehmenden Dienstleistungshandel gelegt. Ein Fünftel der Weltexporte und 60 % der ausländischen Direktinvestitionen entfallen auf Dienstleistungen. Daher fordert der TABD, daß die im Jahr 2000 beginnende Überarbeitung des WTO-Abkommens zum Dienstleistungshandel (General Agreement on Trade in Services, GATS) zu einer Integration sämtlicher

Dienstleistungsbereiche führt. Den WTO-Beitrittskandidaten (u.a. China und Rußland) sollen in diesem Bereich weitreichende Zugeständnisse abgerungen werden. Dabei erhofft man sich lukrative Geschäfte z.B. auf den nationalen Telekommunikations-, Finanz- und Versicherungsmärkten. Ferner setzt sich der TABD für die Umwandlung des befristeten Übereinkommens zur Nichtbesteuerung bestimmter Formen des Internet-Handels in ein reguläres WTO-Abkommen ein.

Die möglichen Folgen der liberalisierten Dienstleistungsmärkte sind noch wenig reflektiert worden. So können Aufbau und Bewahrung sozialer Sicherungssysteme durch die internationalisierte Versicherungswirtschaft unter Druck geraten, nationale Ökonomien durch den freien Fluß von Finanzdienstleistungen noch stärker destabilisiert und der Zugang zu Gesundheitsdiensten durch Privatisierungen beschränkt werden. Ferner beschleunigt die Nichtbesteuerung des in großem Tempo anwachsenden Internet-Handels die Erosion der Steuerbasis.

Zum Umgang mit transnationalen Unternehmen

Die Initiative für die Einberufung des TABD ging von der US-Regierung und der EU-Kommission aus, die ebenfalls finanzielle Unterstützung gewährt. Jedoch werden die Vorstellungen des TABD und anderer Unternehmensnetzwerke nicht immer bruchlos umgesetzt. Zwar folgen die USA und die EU in erschreckendem Ausmaß den Business-Empfehlungen, aber es gibt gelegentlich Ausnahmen, die zeigen, daß dies keine *conditio sine qua non* ist. Zur erwähnen seien nur die vergleichsweise harte Hand der USA bei der Produkthaftung oder die Aufrechterhaltung des EU-Importverbots für Hormonfleisch.

Dennoch vermögen internationale Unternehmenszusammenschlüsse wie der TABD die politische Agenda in für sie bedeutsamen Bereichen wesentlich zu prägen. So kündigten die USA bereits an, daß sie u.a. für eine erhebliche Ausweitung und Beschleunigung der Dienstleistungsverhandlungen, die Verschärfung des Patentschutzes sowie die Aufnahme gentechnisch manipulierter Organismen in den WTO-Kanon eintreten wollen.^[8] Und auch die EU stellt sich nicht taub gegenüber Industriewünschen und setzt sich in ihrer Kommissionsmitteilung zur Millennium Round u.a. für die Aufnahme staatlicher Beschaffungsregeln in die WTO, für die Liberalisierung elektronischer Transaktionen sowie für ein multilaterales Investitionsregelwerk ein.^[9] Die Bundesregierung möchte selbstverständlich auch nicht abseits stehen und schiebt die im rot-grünen Koalitionsvertrag angekündigte WTO-Reform nach ökologischen und sozialen Kriterien erst mal auf die lange Bank. Stattdessen sprach sie sich gemeinsam mit den anderen G7-Staaten und Rußlands auf dem Kölner Weltwirtschaftsgipfel für eine breit angelegte neue Verhandlungsrunde aus.^[10]

Da die WTO-Regeln in erster Linie Industrieländern sowie den dort ansässigen transnationalen Konzernen zugute kommen, haben Entwicklungsländer starke Vorbehalte gegen die Millennium-Round. Kritik kommt von einigen wichtigeren Entwicklungsländern wie Indien, Pakistan, Malaysia und Ägypten sowie zahlreichen der ärmsten Länder (LDC) Afrikas. Da sie kaum in der Lage sind, den in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen, sind sie gegen eine weitere Ausweitung der WTO-Befugnisse. Aufgrund der jetzt schon zahllosen, vielfach informellen WTO-Arbeitsgruppen, würde sich ihre Marginalisierung bei einer Erweiterung der Themenpalette nur noch verstärken. Ohnehin können sich nur die wenigsten Entwicklungsländer eigene Vertretungen in Genf leisten. Die vermeintlich im Konsens gefaßten Verhandlungsergebnisse der WTO kommen faktisch ohne Mitsprache der Mehrheit der ärmeren Länder zustande. Aber auch Nichtregierungs- und Basisorganisationen haben sich weltweit gegen eine neue

Liberalisierungsrunde ausgesprochen. In einer gemeinsamen Stellungnahme fordern bisher über 700 Organisationen und Gruppen ein Moratorium der Verhandlung neuer Themen in der WTO sowie eine unabhängige Untersuchung der sozialen und ökologischen Auswirkungen der Uruguay-Runde.^[11]

Die Kommissionsmitteilung zur Millennium Round nimmt rhetorisch die Kritik an der intransparenten, undemokratischen, Umwelt- und Entwicklungsbelange ignorierenden Verhandlungskultur der EU auf und enthält daher vordergründig auch einige Kröten für die Industrie. So z.B. der Vorschlag für ein verbindliches multilaterales Rahmenwerk von Wettbewerbsregeln, die Klärung der Beziehung zwischen internationalen Umweltabkommen und dem internationalen Handelsrecht sowie die starke Betonung des Vorsorgeprinzips. Bei derartigen Vorschlägen bleibt aber immer die Unsicherheit, daß es sich auch um reine Verhandlungsmasse handeln kann, die intern keine hohe Priorität genießt und bei entsprechendem Lobbying der Industrie nur allzu bereitwillig aufgegeben wird. Oder solche Vorschläge werden in einer Weise umgesetzt, daß sie dem propagierten Zweck, der stärkeren Regulation von Wirtschaftsaktivitäten, zuwiderlaufen.

Insofern ist aber auch das gängige Argument politisch Verantwortlicher, die zunehmend globaler agierenden transnationalen Unternehmen böten Nationalstaaten immer weniger Möglichkeiten zum regulativen Eingriff, nicht hinnehmbar. Diesem Mythos vom schwachen Staat, der im Zeitalter der Globalisierung seine Steuerungsfähigkeit verliere, ist entgegenzuhalten, daß es vor allem Regierungen waren und noch immer sind, die neoliberale Wirtschaftsstrukturen durchsetzen, und dies sehr wohl in regulativer Form. Die nicht zu leugnende Machtzunahme transnationalen Kapitals wird insofern katalysiert durch regulierende staatliche und in zunehmendem Maße zwischen- und suprastaatliche Institutionen. Dies trifft insbesondere für solche eben auch politisch mächtigen Blöcke wie die EU und die USA zu. Die Rolle, die ein Transatlantic Business Dialogue spielen kann, ist dafür nur eines von vielen Beispielen.

[1] Transatlantic Business Dialogue: TABD Mid Year Report, May 10, 1999, Washington/D.C., Technical Annex

[2] Am bekanntesten sind die unter Führung der USA angestrebten und jeweils zuungunsten der EU entschiedenen WTO-Streitschlichtungsverfahren zur EU-Bananenmarktordnung und zum Importverbot von sog. Hormonfleisch.

[3] European Commission, DGI: Transatlantic Economic Partnership Action Plan, (am 9. November 1998 durch die EU-Außenminister angenommen).

[4] Vgl. Response of Environmental Citizens Organisations to the Draft Action Plan Transatlantic Economic Partnership, For Discussion at the Council of Ministers of Foreign Affairs, October, 26, 1998.

[5] Nach einem Abkommen mit der US-Tabakindustrie dürfen sich die Bundesstaaten in den nächsten 25 Jahren auf 209 Mrd. Dollar für die Deckung der zusätzlichen Behandlungskosten von Raucheropfern freuen. Vgl. Handelsblatt, 30./31.7.99.

[6] Zum Einfluß von transnationalen Unternehmen auf die WTO vgl.: The WTO Millennium Bug: TNC Control over Global Trade Politics. Corporate Europe Observer, Issue 4, Special WTO Edition, July 1999.

[7] Vgl. dazu: Forum Umwelt & Entwicklung (Hrsg.): Die Codex Alimentarius Kommission und der Einsatz von Hormonen in der Tierernährung, Autor: Dr. Rainer Engels, Bonn 1996.

[8] Vgl. Inside US Trade, Volume 17, No. 22, June 4, 1999 und BRIDGES Weekly Trade News Digest, Vol. 3, Number 18, 10 May 1999.

[9] Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament. The EU Approach to the Millennium Round. Brüssel, 8. Juli 1999.

[10] Vgl. G8 Communiqué Köln 1999, II. 10.

[11] Statement From Members Of International Civil Society Opposing A Millennium Round Or A New Round Of Comprehensive Trade Negotiations. In: epd-Entwicklungspolitik, 9/1999, S. 26ff.