

Welthandel im Dienst der Armen

*Eine Studie der Sachverständigengruppe
„Weltwirtschaft und Sozialethik“*

*Herausgegeben von der
Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe
für weltkirchliche Aufgaben
der Deutschen Bischofskonferenz*

Welthandel im Dienst der Armen

Herausgegeben von der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche
Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Bonn, April 2006

ISBN 3-932535-92-8 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Zu beziehen beim Bereich Weltkirche und Migration der
Deutschen Bischofskonferenz, Kaiserstraße 161, 53113 Bonn
Tel. 0228/103-288, Fax 0228/103-335, E-Mail: p.kostka@dbk.de

Inhalt

1	Einleitung.....	6
2	Welthandel und wirtschaftliche Entwicklung: Eine Bestandsaufnahme.....	8
2.1	Die WTO als Hauptpfeiler der Welthandelsordnung	8
2.2	Wachstum des Welthandels.....	10
2.3	Wachsender Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel.....	12
2.4	Zusammenhänge zwischen Handel, Wachstum und Armut.....	14
2.5	Die Bedeutung des Freihandels und anderer handelspolitischer Strategien	16
3	Ethik des Welthandels	18
3.1	Armutsreduzierung und Partizipation.....	18
3.2	Kriterien der Gerechtigkeit.....	20
4	Reformbedarf der aktuellen Welthandelsordnung und Handlungsoptionen	23
4.1	Regionale Abkommen als Pfeiler einer multilateralen Welthandelsordnung ...	23
4.2	Weiterentwicklung der Vorzugsbehandlung ärmerer Länder	24
4.3	Stärkung sozialer und ökologischer Anliegen im Welthandel	30
4.4	Wege zu mehr Verfahrensgerechtigkeit	33
4.5	Entwicklungsförderliche Reformen des weltweiten Agrarhandels	34
4.6	Behutsame Öffnung der Dienstleistungsmärkte.....	38
4.7	Reform des Abkommens über Geistige Eigentumsrechte.....	40
5	Entwicklungspolitik und Welthandel	43
5.1	Politik der Entwicklungsländer	43
5.2	Politik der Industrieländer	45
5.3	Entwicklungszusammenarbeit als Ergänzung der Handelspolitik	47
6	Handlungsmöglichkeiten der Kirchen.....	49

Kurzinformationen zu dem
Herausgeber und den Autoren der Studie

Der Herausgeber

Die **Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben** wird von der Kommission Weltkirche (X) der Deutschen Bischofskonferenz berufen. In der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe sind Professoren verschiedener Fachrichtungen versammelt. Die Aufgabe der Arbeitsgruppe besteht in der wissenschaftlichen Behandlung von Fragen aus dem Bereich der weltkirchlichen Verantwortung der Kirche in Deutschland.

Die Autoren der Studie

Die Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ ist eine Fachgruppe der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz. Sie wurde 1989 berufen, um Institutionen der katholischen Kirche in Fragen der weltwirtschaftlichen Entwicklung zu beraten. Von der Zielsetzung wie von der personellen Zusammensetzung her ist eine Verbindung von ökonomischem und sozialem Sachverstand angestrebt.

An der Studie haben mitgewirkt:

1. Prof. Dr. Georg **Cremer**, apl. Professor an der Universität Freiburg, Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg
2. Dr. Bernhard **Emunds**, Kommissarischer Direktor Nell-Breuning-Institut, Frankfurt

3. Prof. Dr. Egon **Görgens**, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bayreuth
4. Dr. Hildegard **Hagemann**, Geschäftsstelle der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Bonn
5. Prof. Dr. Hans-Rimbert **Hemmer**, Professor für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung an der Universität Gießen
6. Prof. Dr. Stephan **Klasen**, Professor für Volkswirtschaftstheorie und Entwicklungsökonomik an der Universität Göttingen
7. apl. Prof. Dr. Gerhard **Kruip** (Vorsitzender), Direktor des Forschungsinstituts für Philosophie, Hannover
8. Prof. Dr. Johannes **Müller SJ**, Professor für Sozialwissenschaft und Entwicklungspolitik an der Hochschule für Philosophie, München
9. Dr. Klaus **Piepel**, Bischöfliches Hilfswerk Misereor, Aachen
10. Priv. Doz. Dr. Richard **Reichel**, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Erlangen-Nürnberg
11. Prof. Dr. Albert-Peter **Rethmann**, Professor für Moraltheologie und Sozialethik an der Universität Prag, Tschechische Republik
11. DDr. Johannes **Wallacher**, Hochschule für Philosophie, München
12. Prof. Dr. Joachim **Wiemeyer**, Professor für Sozialethik an der Ruhruniversität Bochum

Als weitere Experten haben an der Studie mitgearbeitet:

13. Prof. Dr. Margareta Kulesa, Professorin für allgemeine Volkswirtschaftslehre und Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Fachhochschule Mainz
14. Dr. Jürgen Wiemann, Deputy Director, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Wissenschaftlicher Mitarbeiter:

Dr. Michael Reder

1 Einleitung

Die Globalisierung hat die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen verdichtet und beschleunigt. Dies hat eine intensive, zuweilen auch emotionale Diskussion darüber ausgelöst, ob und inwieweit der Welthandel einen Beitrag zu mehr Wohlstand und zur Minderung der Armut weltweit leistet. Die eine Seite ist der Meinung, dass offene Märkte ein Motor für wirtschaftliches Wachstum und mehr Wohlstand seien, weil dies den Wettbewerb und die Markteffizienz steigern. Weltweite Arbeitsteilung und Spezialisierung der Länder würden größere Absatzmärkte und die Möglichkeit zur Produktion in größeren Stückzahlen schaffen, was niedrigere Preise zur Folge habe. Den Ländern des Südens und Ostens biete die Einbindung in den Welthandel die Chance, ihre wirtschaftliche Entwicklung durch mehr Exporte, ausländische Direktinvestitionen und die Nutzung neuer Technologien aus dem Ausland zu verbessern.

Die andere Seite verweist dagegen darauf, dass es unter den Entwicklungs- und Transformationsländern immer größere Unterschiede hinsichtlich Wirtschaftskraft und sozialen Indikatoren gebe. Die Ausgangspositionen für eine Einbindung in die Weltwirtschaft seien daher höchst verschieden. Außerdem sei die Weltmarktintegration gerade für schwächere Volkswirtschaften mit erheblichen Problemen und Risiken verbunden. Offene Ökonomien seien nämlich stärker äußeren Einflüssen (Weltmarktpreise, Wechselkurse) ausgesetzt und einem ständigen Anpassungsdruck unterworfen. Besonders problematisch sei dies für Länder, die nur wenige Produkte exportierten, da sie sehr anfällig für Weltmarktschwankungen seien. Ärmere Länder hätten damit auch weniger Möglichkeiten, sich gegen externe Einflüsse und Strukturkrisen zu schützen.

Die Öffnung zum Weltmarkt allein ist daher für die Länder des Südens und Ostens noch nicht ausreichend, um ihre wirtschaftliche Entwicklung nachhaltig zu fördern. Die Integration in den Welthandel muss vielmehr von übergeordneten, vor allem ethischen Prinzipien her gerechtfertigt und entsprechend diesen Prinzipien gestaltet werden. In dieser Studie geht es vor allem darum, die Voraussetzungen dafür anzugeben, unter denen der Welthandel wirksam zur Überwindung von Armut und Unterentwicklung beitragen kann. Da seine Auswirkungen auf die Wirtschaft und die Lebensbedingungen der Bevölkerung primär von den nationalen Rahmenbedingungen abhängen, müssen die einzelnen Länder durch eine entwicklungsförderliche Politik selbst die

Grundlagen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung schaffen. Dabei ist auch in den Blick zu nehmen, dass Armut nicht nur Mangel an Einkommen bedeutet, sondern oft mit sozialer Ausgrenzung, geringem Zugang zu sozialen Grunddiensten (Bildung, Gesundheit) und mangelnder gesellschaftlicher Partizipation verbunden ist.

Vielfältige globale Verflechtungen und Abhängigkeiten haben freilich zur Folge, dass die Strukturen der Weltwirtschaft zunehmend den Handlungsspielraum für eine entwicklungsförderliche Politik auf der Ebene der Nationalstaaten einengen. Aus diesem Grund braucht es einen fairen Ordnungsrahmen für den Welthandel, damit alle und besonders die kleinen und ärmeren Länder seine Vorteile nutzen können. Ebenso sind Institutionen und Instrumente notwendig, um negative Rückwirkungen der Weltmarktintegration, besonders auf die Armen, wirksam einschränken zu können. Aufgrund ihres begrenzten Umfangs behandelt die Studie primär die Frage, wie die Strukturen des Welthandels zu gestalten sind, um eine entwicklungsförderliche nationale Politik zu unterstützen bzw. zumindest nicht zu behindern. Die nationale Entwicklungsstrategie und Wirtschaftspolitik, so grundlegend und wichtig sie sind, stehen hier also nicht im Vordergrund.

In den vergangenen Jahrzehnten sind bereits wichtige *Elemente einer Welthandelsordnung* entstanden. Dazu gehören eine Vielzahl von Handelsabkommen zwischen zwei oder mehreren Staaten wie auch multilaterale Regeln für den Welthandel, die bereits 1947 durch das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vereinbart und seitdem weiterentwickelt wurden. Die größten Vorteile daraus zogen die Industrieländer im Handel untereinander, während die wichtigsten Exporte vieler Entwicklungsländer (Agrargüter, Textilien) weiterhin auf hohe Importschranken der Industrieländer treffen. Auch die letzte Verhandlungsrunde im GATT, die Uruguay-Runde, hat nur teilweise Verbesserungen gebracht. Der Ordnungsrahmen für den Welthandel wurde gefestigt und auf neue Bereiche ausgedehnt, in bestimmten Bereichen wie beispielsweise dem Agrarhandel werden die ärmeren Länder jedoch durch die weiterhin protektionistische Politik vieler Industrieländer nach wie vor benachteiligt.

Ungeachtet dieser Probleme gibt es keine überzeugende Alternative zu einer multilateralen Ordnung des Welthandels, allerdings muss diese eine stärkere Entwicklungsorientierung erhalten. Die aktuellen Verhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) im Rahmen der so genannten „Doha-

Entwicklungsrunde“ zeigen die politischen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung einer solchen Entwicklungsorientierung. Will man das ehrgeizige Ziel erreichen, diese Handelsrunde noch 2006 abzuschließen, so muss man deutlich mehr unternehmen als auf der letzten WTO-Ministerkonferenz in Hongkong Ende 2005, die nur einen Minimalkonsens erreichte. Vor allem müssen die spezifischen Bedürfnisse der ärmsten Länder viel stärker ins Zentrum der politischen Debatte rücken. Umso wichtiger ist es, nach überzeugenden ethischen und politischen Vorschlägen für die weitere Gestaltung des Welthandels zu suchen.

Ausgehend von dieser Zielsetzung wird die Studie zunächst eine Bestandsaufnahme des gegenwärtigen Welthandels vornehmen (Kapitel 2). Anschließend entfaltet sie ethische Maßstäbe für eine entwicklungsförderliche Welthandelsordnung (Kapitel 3), die als Grundlage für eine kritische Reflexion der WTO und Reformperspektiven dienen (Kapitel 4). Schließlich werden einige Handlungsfelder für die handelsbezogene Entwicklungspolitik (Kapitel 5) und für die Kirchen (Kapitel 6) aufgezeigt.

2 Welthandel und wirtschaftliche Entwicklung: Eine Bestandsaufnahme

2.1 Die WTO als Hauptpfeiler der Welthandelsordnung

Hauptpfeiler der derzeitigen Welthandelsordnung ist die Welthandelsorganisation (WTO), die Anfang 1995 aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) hervorgegangen ist. Das GATT, das 1947 unterzeichnet und seit 1948 von Genf aus verwaltet wurde, war lange Zeit ein völkerrechtliches Provisorium, weil man sich nach dem Zweiten Weltkrieg nicht auf die geplante Internationale Handelsorganisation einigen konnte. Vorrangiges Ziel des GATT war von Anfang an die *Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels*. In acht Verhandlungsrunden des GATT wurde schrittweise ein erheblicher Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen vereinbart, was eine wichtige Grundlage für das dynamische Wachstum des Welthandels war.

Die letzte multilaterale Handelsrunde im GATT war die so genannte Uruguay-Runde, die 1986 begonnen und 1994 mit der Schlussakte von Marrakesch beendet wurde. Sie war ein Meilenstein, nicht zuletzt wegen der Gründung der

WTO 1995, in die das GATT integriert wurde. Diese seit Jahrzehnten anspruchsvollste Reform der Weltwirtschaftsordnung brachte den Einstieg in eine umfassendere *Rahmenordnung für den gesamten Welthandelsbereich*, die weit über den Abbau von Zöllen und teilweise sogar über Handelsfragen hinausgeht.

Vor allem wurde das Vertragswerk der WTO auf neue Aspekte des Welthandels ausgeweitet. Auf Drängen der Industrieländer wurden zwei neue Abkommen in die WTO aufgenommen, nämlich zum Dienstleistungshandel (GATS) und zu den handelsbezogenen Aspekten geistiger Eigentumsrechte (TRIPS). Im Gegenzug wurden der Agrar- und der Textilhandel in das GATT einbezogen, was schon lange ein Anliegen der Entwicklungsländer war. Zentrale Fragen des Welthandels werden nicht einzeln, sondern im Rahmen umfassender Verhandlungsrunden erörtert. Neben diesen Abkommen, die für alle 149 Mitgliedsstaaten der WTO bindend sind, gibt es außerdem zwei Verträge (Handel mit Zivilluftfahrzeugen und öffentliches Beschaffungswesen), die nur die jeweiligen Unterzeichnerstaaten verpflichten.

Die Welthandelsordnung wurde auch in *institutioneller Hinsicht* weiter entwickelt, besonders durch Vereinbarungen, die weithin für alle drei Abkommen (GATT, GATS, TRIPS) gelten. Das Verfahren zur Streit-schlichtung, in Ansätzen schon im alten GATT vorhanden, wurde durch klarere Verfahrensregeln gestärkt. Im Fall von Regelverletzungen lässt der WTO-Vertrag auch Sanktionen zu, die sich auf andere Abkommen beziehen. Zudem wurde der Mechanismus zur Überprüfung der Handelspolitik einzelner Länder konkretisiert. Was ihre Zielsetzung angeht, so hat die WTO in ihrer Präambel ausdrücklich den Schutz der Umwelt und die besondere Berücksichtigung der am wenigsten entwickelten Länder als neue Ziele aufgenommen.

Im WTO-Regelwerk gibt es *allgemeine Verpflichtungen, Regeln und Prinzipien*, die größtenteils aus dem alten GATT übernommen wurden und mit Einschränkungen für GATT, GATS und TRIPS gelten. Ein zentrales Prinzip ist die Meistbegünstigung, nach der Vorteile, die einem Land eingeräumt werden, stets auch allen anderen Mitgliedsländern gewährt werden müssen. Eine zweite Grundregel ist die Gleichbehandlung, d. h. ausländische Waren müssen – abgesehen von Zöllen – einheimischen Waren gleichgestellt werden, was sonstige Abgaben oder Rechtsvorschriften angeht. Außerdem legen die Abkommen der WTO eine Gegenseitigkeit (Reziprozität) beim Abbau von Handelshindernissen fest. Zölle sind zwar grundsätzlich erlaubt, im Hinblick auf das übergeordnete Ziel der Handelsliberalisierung aber möglichst abzubauen.

Mengenmäßige Beschränkungen, Dumping (Absatz von Waren unterhalb ihrer Produktionskosten) und Exportsubventionen sind dagegen prinzipiell verboten.

Allerdings erlaubt die WTO (wie teils schon das alte GATT) eine Reihe von *Ausnahmen von den allgemeinen Prinzipien*. So dürfen regionale Integrationsabkommen, etwa Zollunionen oder Freihandelszonen, vom Prinzip der Meistbegünstigung abweichen, sofern dadurch nicht neue Handelsbarrieren nach außen geschaffen werden. Mit dem Grundsatz der „Speziellen und Differenzierten Behandlung“ wird prinzipiell auch anerkannt, dass für ärmere Länder besondere Maßnahmen erforderlich sind. Dies können Ausnahmen von allgemeinen Prinzipien wie der Meistbegünstigung oder Reziprozität oder auch Befreiungen von bestimmten WTO-Verpflichtungen sein. Im Rahmenabkommen für den Dienstleistungshandel besteht für alle Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Dienstleistungen zu benennen, die sie von der Meistbegünstigung ausnehmen. Ebenso kann jedes Land selbst wählen, für welche Dienste es ausländischen Anbietern Gleichbehandlung einräumt.

2.2 Wachstum des Welthandels

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts ist ein *deutliches Wachstum des Welthandels* zu verzeichnen. Die Warenexporte stiegen insbesondere in den 1990er Jahren weit stärker als das weltweite Bruttoinlandsprodukt (BIP). So lag 1990-2000 der jährliche (reale) Zuwachs bei den weltweiten Exporten bei durchschnittlich 6 %, während die weltweite Produktion nur um gut 2 % stieg. Diese beeindruckenden Zuwachsraten dürfen jedoch auch nicht überschätzt werden. Einerseits war das Wachstum zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch höher, andererseits bewegt sich das Verhältnis der exportierten Güter zum weltweiten BIP in einer Größenordnung von nur 20-25 %. Hinzu kommt in den letzten Jahren eine starke Regionalisierung des Welthandels, d. h. ein beträchtlicher Teil des Wachstums ist auf die Zunahme des Handels zwischen den Ländern einer Region zurückzuführen. Schließlich findet der größte Teil des Welthandels nach wie vor zwischen den Industrieländern statt.

Das starke Wachstum des Welthandels ist vor allem darauf zurück zu führen, dass *politische und wirtschaftliche Handelshindernisse* (Protektionismus) in ihren vielfältigen Formen in den letzten Jahrzehnten deutlich abgebaut wurden. Dies gilt insbesondere für Schutzzölle, die die nationalen Märkte vor ausländischer Konkurrenz abschirmen. Lag der durchschnittliche Zoll der

Industrieländer für Industriewaren 1945 noch bei 40 %, so betrug er 1995 nur noch 4 %. Allerdings ist der Protektionismus in anderen Bereichen (z. B. Agrargüter, bestimmte arbeitsintensive Fertigwaren) nach wie vor recht ausgeprägt, und es gibt Spitzenzölle für einzelne Produkte, die auch für Entwicklungsländer von Bedeutung sind.

Was die *Güterstruktur des Welthandels* angeht, so unterscheidet sich der Handel zwischen den Ländern des Nordens erheblich von dem zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Im ersteren Fall haben heute ähnliche Güter den größten Anteil, die über die Produktvielfalt miteinander konkurrieren, beispielsweise durch Unterschiede in Qualität, Design oder Markennamen. Wettbewerbsvorteile verschafft sich daher ein Land vor allem durch sein Humanvermögen oder seine Forschungs- und Entwicklungskapazitäten. Arme Länder können hier nicht mithalten und exportieren meist nach wie vor Primärgüter (Agrargüter und Rohstoffe), um damit unter anderem den Import von technologie- und kapitalintensiven Gütern zu finanzieren. Die Exporte der meisten Entwicklungsländer haben sich zwar in den letzten Jahrzehnten deutlich von unverarbeiteten Gütern hin zu verarbeiteten Waren und zu Dienstleistungen verlagert, allerdings mit großen Unterschieden, denn die ärmsten Länder sind nach wie vor meist vom Export von Agrargütern und Rohstoffen abhängig. So beträgt z. B. in Afrika der Anteil von Rohstoffen am gesamten Exportwert im Durchschnitt über 50 %, in asiatischen Entwicklungsländern hingegen liegt er unter 10 %.

Die verbreitete Annahme, dass *Dienstleistungen* zunehmend zum wichtigsten Teil des Welthandels werden, trifft nur bedingt zu. Zwar steigt der Handel mit Dienstleistungen weiter an, nicht zuletzt dank verbesserter internationaler Übertragungswege (Telekommunikation, Luftverkehr), dennoch sind die Dienstleistungssektoren weit weniger internationalisiert als die verarbeitenden Industrien. Seit Mitte der 1980er Jahre liegen die Zuwachsraten mit etwa 6 % auch nicht mehr über dem Warenhandel, so dass der Anteil des Dienstleistungssektors am Welthandel bei etwa 20 % stagniert, allerdings mit erheblichen Verschiebungen. An Gewicht gewonnen haben vor allem die Bereiche Informations- und Kommunikationstechnologien, Infrastruktur (Energie-, Wasserversorgung) und Finanzdienstleistungen (besonders Versicherungen). Industrie- und Schwellenländer haben in diesem Feld klare Wettbewerbsvorteile gegenüber ärmeren Ländern. Letztere profitieren zunehmend vom Tourismus, einem weltweit wachsenden Sektor.

2.3 Wachsender Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel

Die *Entwicklungsländer* konnten im Laufe der 1990er Jahre ihren Anteil am Welthandel von 25 % auf 32 % erheblich steigern. Die Exportquote (Anteil der exportierten Waren und Dienstleistungen am BIP) wuchs im Durchschnitt aller Entwicklungsländer 1990-2002 von 24 % auf 33 %, in den Industrieländern nur von 18 % auf 21 %. Diese Zuwächse fielen allerdings regional und je nach Entwicklungsstand sehr ungleich aus. Während die Länder mit geringem Einkommen (Low Income Countries) ihren Anteil am globalen Warenexport von 3,7 % auf 6,3 % deutlich steigern konnten, ist der Anteil der ärmsten Länder (Least Developed Countries), die meisten davon in Afrika, auf 0,5 % gesunken, obwohl in ihnen 7 % der Weltbevölkerung leben.

Der *Handel der Entwicklungsländer untereinander* ist bezogen auf den Weltmarkt insgesamt zwar nach wie vor gering, hat in den letzten Jahren aber stark an Bedeutung gewonnen. Allerdings gibt es auch hier sehr große Unterschiede: Die Handelsverflechtungen im Süden sind weithin auf einige wenige, vor allem wirtschaftlich aufstrebende Schwellenländer in Ost- und Südostasien konzentriert.

Ungeachtet dieser teils positiven Entwicklung sind die Entwicklungsländer nach wie vor mit einer Reihe von *strukturellen Problemen* konfrontiert. In vielen ist beispielsweise der Anteil von Importen aus Industriestaaten überproportional hoch, so dass sie sehr abhängig sind von externen Einflüssen wie Wechselkurs- oder Preisschwankungen auf dem Weltmarkt. Aber auch eine hohe Abhängigkeit von Exporten kann für ärmere Länder ein Problem darstellen, besonders wenn sie nur sehr wenige Güter, meist Rohstoffe, exportieren. Die Preise für Rohstoffe auf den Weltmärkten schwanken nämlich besonders stark.

Ein strukturelles Problem für viele Entwicklungsländer liegt auch in den nach wie vor bestehenden *Handelsbarrieren*. Im Süd-Süd-Handel sind die Zollsätze oft noch höher als im internationalen Durchschnitt. Im Handel mit den Industrieländern problematisch sind vor allem die mit der Verarbeitungsstufe steigenden Zollsätze (Zolleskalation), durch die sich die reicheren Ländern oft gegenüber weiter verarbeiteten Industrie- und Agrarprodukten aus den Entwicklungsländern abschotten. Außerdem gibt es vielfältige sonstige Handelshemmnisse. Dabei handelt es sich um politische Auflagen zum Schutz der eigenen Industrien bzw. Arbeitsplätze, die sich nicht durch Kosten- oder Preissenkungen ausgleichen lassen. Beispiele sind Verbote (bzw.

Genehmigungspflichten) von Importen oder mengenmäßige Kontingente (z. B. von Textilimporten aus China). Dazu gehören auch technische, medizinisch-gesundheitliche oder umweltpolitische Standards, deren Umsetzung vor allem weniger entwickelte Länder vor große Probleme stellt. Sie sind auch nicht einfach zu kontrollieren, auch wenn es dafür im Rahmen der WTO eigene Abkommen mit einigen Transparenz- und Begründungspflichten gibt (z. B. über Technische Handelshemmnisse und über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen). Die Industrieländer erlassen sie zum Schutz der Verbraucher, sie haben freilich – gewollt oder ungewollt – auch eine protektionistische Wirkung.

Ein für die Entwicklungsländer besonders wichtiger Bereich ist der weltweite *Handel mit Agrarprodukten*, auch wenn sie daran nur einen Anteil von rund 15 % haben und die Bedeutung der Landwirtschaft in den meisten Ländern abnimmt. Dennoch ist die Wirtschaftsstruktur gerade der ärmeren Länder nach wie vor überwiegend von der Landwirtschaft geprägt, und eine große Zahl der Armen lebt und arbeitet im ländlichen Bereich. Trotzdem sind gerade viele ärmere Länder in den letzten Jahren zu Importeuren von Nahrungsmitteln geworden. In Afrika beispielsweise war 2003 der Anteil von Agrargütern an den Importen mit rund 16 % deutlich höher als in allen anderen Weltregionen. Die Strukturen des internationalen Agrarhandels sind daher besonders bedeutsam für einen Großteil der Armen, da sie die Rahmenbedingungen für die ländliche Entwicklung und damit auch die Armutsbekämpfung entscheidend beeinflussen.

Der Agrarhandel nahm seit den Anfängen der Welthandelsordnung eine Ausnahmestellung ein, weil die Landwirtschaft in den Industrieländern politische Maßnahmen durchsetzen konnte, die ihr Wettbewerbsvorteile gegen die Konkurrenz aus dem Süden verschaffte. Dies geschah durch den Schutz eigener Märkte, aber auch durch ein umfangreiches System von Exportsubventionen und Beihilfen für die einheimische Landwirtschaft. Infolge dessen sind die Verzerrungen der Weltagrarmärkte weit größer als im sonstigen Handel, wo die Hindernisse über Jahrzehnte kontinuierlich abgebaut wurden. Erst mit der Gründung der WTO wurde der Agrarsektor in das GATT einbezogen und ein schrittweiser Abbau von Handelshindernissen und Subventionen vereinbart, allerdings ausgehend von einem sehr hohen Niveau, so dass der weltweite Agrarhandel auch heute noch erheblich verzerrt ist.

2.4 Zusammenhänge zwischen Handel, Wachstum und Armut

Weltweit besteht ein deutliches Nord-Süd- und West-Ost-Gefälle, wenn man das reale Pro-Kopf-Einkommen (PKE) als Maßstab verwendet. So war etwa 2001 das durchschnittliche PKE in Ländern mit hohem Einkommen gut sechzigmal so hoch wie in Ländern mit niedrigem Einkommen. Genauere Zahlen zur *Entwicklung des weltweiten Einkommensgefälles* zeigen allerdings ein differenziertes Bild. In den letzten Jahren haben vor allem die Einkommensunterschiede zwischen den reichsten und ärmsten 10 % der Weltbevölkerung deutlich zugenommen, während die zwischen den reichsten und ärmsten 20 % nur geringfügig gewachsen sind. Beim Vergleich der reichsten und ärmsten 25 % oder 33 % der Weltbevölkerung ist hingegen eine leichte Abnahme des Wohlstandsgefälles zu verzeichnen, was vor allem auf das hohe Wirtschaftswachstum in China und Indien zurückzuführen ist, wo zusammen etwa ein Drittel der Weltbevölkerung lebt. Ein ähnliches Bild ergibt ein länderbezogener Vergleich der jährlichen Wachstumsraten des PKE. Die Entwicklungsländer haben in den letzten 25 Jahren durchschnittlich etwas höhere Wachstumsraten erzielt als die Industrieländer, die ärmsten Länder weisen dagegen deutlich niedrigere Zuwachsraten auf, was zeigt, dass sich vor allem auch die Einkommenskluft zwischen den Entwicklungsländern vertieft.

Der *Einfluss weltweiter Handelsbeziehungen* auf diese Entwicklung ist freilich nicht eindeutig. Zur Abschätzung ihrer Bedeutung ist es wichtig, zwischen Handelsorientierung und Handelsliberalisierung, d. h. zwischen der staatlichen Förderung des internationalen Handels und seiner Voraussetzungen sowie dem Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken zu unterscheiden. Diejenigen Länder, die sich durch eine gezielte Förderung von Exporten verarbeiteter Güter stärker in den Welthandel integrieren konnten, haben große Wachstumserfolge erzielt. Dies zeigen vor allem die Länder Ost- und Südostasiens, die in den letzten 25 Jahren überdurchschnittlich hohe Zuwachsraten im Welthandel wie im PKE erzielen konnten. Unter den Ländern dagegen, in denen der Export auf unverarbeitete Rohstoffe beschränkt blieb, hat – mit Ausnahme der Erdölexportländer – kein Land Wachstumseffekte erzielen können. Empirische Studien belegen, dass Länder, die es auf Dauer nicht schaffen, am Welthandel teilzuhaben, keine kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung verzeichnen. Dies allein beweist jedoch noch nicht, dass dies eine Folge von Handelsliberalisierung ist, denn Exporterfolge und Wachstum werden nicht einfach durch die Marktöffnung erreicht, sondern hängen auch von funktionsfähigen

Institutionen und gezielten handelspolitischen Strategien ab. Dies ist einer der Gründe, warum der empirische Befund zu den Wachstumswirkungen der Handelsliberalisierung weniger eindeutig ist als zur Handelsorientierung. Handelsliberalisierung kann folglich langfristig ein Motor für Wachstum sein, stellt aber allein keine hinreichende Bedingung dafür dar.

Ein weiterer wichtiger Aspekt sind die *internen Verteilungswirkungen* von mehr grenzüberschreitendem Handel. Man muss daher für jedes Land analysieren, ob das durch den Handel geförderte Wachstum auch breitenwirksam ist und wirklich zur Armutreduzierung beiträgt. Vom Außenhandel profitieren vor allem diejenigen Bevölkerungsgruppen, die über Produktionsfaktoren verfügen, die durch den Außenhandel stärker nachgefragt werden. In den exportorientierten Entwicklungs- und Schwellenländern sind dies vor allem Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit tendenziell steigenden Löhnen. Umgekehrt verschlechtert sich in den Industrieländern durch den Import billiger arbeitsintensiver Produkte die Einkommensposition für gering qualifizierte Arbeitskräfte.

Mit fortschreitender Integration in den Welthandel beschleunigt sich freilich auch in den Entwicklungsländern der Strukturwandel, was in der Regel erhebliche *Anpassungsprobleme* mit sich bringt. Sind bestimmte Produktionsfaktoren oder traditionelle Betriebe nicht mehr konkurrenzfähig, so kommt es vermehrt zu Betriebsschließungen, und die Arbeitslosigkeit steigt. Selbst unter günstigen Bedingungen, d. h. wenn Länder ihre Produktion vergleichsweise schnell auf neue Sektoren umstellen und so neue Wettbewerbsvorteile erzielen können, profitieren davon vor allem besser Ausgebildete. Menschen mit geringer beruflicher Qualifikation gehören folglich auch in wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklungsländern zu den Verlierern, wenn es ihnen nicht gelingt, ihren Ausbildungsstand zu verbessern. Außerdem sind in aufstrebenden Ländern häufig nur einzelne Regionen in den Welthandel eingebunden und profitieren darum von den Wohlfahrtseffekten, während andere Regionen weitgehend abgekoppelt bleiben, was etwa in China, Indien oder Brasilien zu beobachten ist. Dies ist ein wichtiger Grund, warum die Ungleichheit in diesen Ländern trotz hoher Wachstumsraten nicht zurückgegangen ist. Bisherige Erfahrungen zeigen auch, dass dort, wo die Ungleichheit der Einkommen besonders ausgeprägt ist, die Ärmsten weniger von der Ausweitung des Handels und dem dadurch ausgelösten Wachstum profitieren. Der Beitrag des Wachstums zur Minderung der Armut nimmt ab, wenn die Verteilung sehr

ungleich ist.

Besonders problematisch ist, dass die Armen kurzfristigen Wachstums- einbrüchen besonders ausgeliefert sind. Weniger leistungsfähigen Volkswirt- schaften ist es nämlich kaum möglich, die Armen gegen Risiken zu schützen bzw. zu versichern, die durch weltwirtschaftliche Preisschwankungen und stärkeren Wettbewerbsdruck entstehen. Während die außenwirtschaftliche Öffnung in den meisten Industriestaaten von einem Ausbau wohlfahrts- staatlicher Maßnahmen begleitet wurde, haben die Armen in Entwicklungs- und selbst in Schwellenländern nur im Ausnahmefall Zugang zu sozialen Sicherungssystemen, welche die negativen Folgen einer wirtschaftlichen Krise oder eines schnellen Strukturwandels mildern können.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass das durch vermehrten Handel ausgelöste Wachstum umso höher und breitenwirksamer ist, je besser es den Ländern gelingt, ihre Exportstruktur zu differenzieren und politische wie soziale Institutionen aufzubauen, welche helfen, die durch die außenwirtschaftliche Öffnung hervorgerufenen Anpassungen zu bewältigen. Außerdem sollten alle Reformen, etwa die Öffnung des Arbeitsmarkts, schrittweise erfolgen und auf die jeweilige Situation der Volkswirtschaft abgestimmt sein, weil dann die Beschäftigungseffekte positiver sind.

2.5 Die Bedeutung des Freihandels und anderer handels- politischer Strategien

Die aufgezeigten Zusammenhänge zwischen grenzüberschreitendem Handel, Wachstum, Wohlstand und Verteilung lassen sich auch durch theoretische Überlegungen untermauern. Die Einbindung in die internationale Arbeitsteilung erlaubt eine stärkere Spezialisierung und eine Vergrößerung der Absatzmärkte, was geringere Produktionskosten pro Stück ermöglicht. Wenn die einzelnen Länder ihre spezifischen Standort- und Produktivitätsvorteile nutzen und sich am freien Güteraustausch beteiligen, können alle Beteiligten davon profitieren, wenn auch nicht unbedingt im gleichem Umfang. Der *Theorie der komparativen Vorteile* zufolge lohnt sich Außenhandel selbst dann, wenn ein Land kein Gut kostengünstiger herstellen kann als andere Länder, sich aber auf die Erzeugnisse spezialisiert, bei denen sein Kostennachteil am geringsten ist. Wenn dies alle am Austausch Beteiligten tun, bietet der weltweite Handel grundsätzlich allen Ländern, auch den schwächeren, die Chance zu mehr wirtschaftlichem

Wachstum.

In der Fortentwicklung dieser Theorie der komparativen Vorteile kommt die *neoklassische Welthandelstheorie* zu dem Schluss, dass die Länder ihre reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren intensiv nutzen und als Standortvorteil einsetzen sollten, indem sie sich auf entsprechende Exportprodukte spezialisieren. Güter, die sie selbst nur teuer produzieren können, sollten sie dagegen importieren. Für die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung wurde daraus lange gefolgert, die Länder des Südens sollten sich auf den Export von Rohstoffen, Agrargütern und arbeitsintensiven Produkten konzentrieren, die Industrieländer dagegen sollten das Schwergewicht auf neue Produkte legen, die Kapital, hoch qualifizierte Arbeit und technologisches Wissen erfordern. Freihandel sei so auf jeden Fall für alle Seiten die beste Strategie.

Dies ist allerdings eine rein *statische Betrachtung*, die wenig über die Möglichkeiten aussagt, durch gezielte Handelspolitik dynamische Wachstumseffekte zu erzielen. Die meisten armen Länder müssten sich danach auf immer mit der Produktion von Rohstoffen und einfachen Industriegütern zufriedengeben, weil dies ihr komparativer Vorteil ist. Dies mag kurzfristig von Nutzen sein, hat auf Dauer freilich große Nachteile, allein schon weil die Preise solcher einfacher Exportgüter besonders stark schwanken und häufig tendenziell auch fallen. Noch problematischer ist, dass eine derartige Spezialisierung die Gefahr mit sich brächte, eine eigene industrielle Entwicklung zu vernachlässigen und darauf zu verzichten, auch höherwertige Güter produzieren und exportieren zu können.

Um international wettbewerbsfähig zu werden, kann es zudem für Länder in bestimmten Entwicklungsphasen sinnvoll sein, in einer zeitlich befristeten Phase des Übergangs den Freihandel einzuschränken und *andere handelspolitische Strategien* zu verfolgen. Dazu gehören eine gezielte Exportförderung, unter Umständen auch eine Importsubstitution, d. h. der zeitlich begrenzte Schutz heimischer Märkte, um eigene wettbewerbsfähige Industrien aufbauen zu können. Dabei gibt es freilich auch viele negative Erfahrungen, wenn die Schutzmaßnahmen falsch dosiert sind. Der Erfolg solcher Maßnahmen setzt ein Wissen darüber voraus, welche Sektoren für das eigene Land zukunftssträftig sind. Diese Sektoren gilt es dann zu entwickeln, was einen entsprechenden Aufbau von technologischem Wissen, Humanvermögen und öffentlicher Infrastruktur voraussetzt. Für kleine Länder ist die Exportförderung die einzig realistische Strategie. Importsubstitution kommt dagegen nur für größere Länder

in Frage und war stets nur dann erfolgreich, wenn sie mit Exportförderung verknüpft war. Sobald wettbewerbsfähige Industrien aufgebaut sind, sollte man auf mehr Freihandel umschwenken, um die damit verbundenen Gewinne zu realisieren. Viele der heutigen Industrieländer, auch Deutschland, haben in unterschiedlicher Weise solche handelspolitischen Maßnahmen genutzt und zeitweise bewusst auf Freihandel verzichtet. Dies gilt auch für die erfolgreichen „Tigerstaaten“ in Ost- und Südostasien und für andere Schwellen- und Entwicklungsländer wie Mexiko, Brasilien, Indien oder Vietnam. Sie haben es so geschafft, im internationalen Wettbewerb sehr schnell die Stufenleiter zu höherwertigen Industriegütern und Dienstleistungen hinaufzuklettern.

3 Ethik des Welthandels

Die Analyse der Strukturen des Welthandels hat gezeigt, dass weltwirtschaftliche Integration positive und negative Auswirkungen hat, gerade auch im Hinblick auf die Überwindung von Armut und Unterentwicklung. Der grenzüberschreitende Handel kann wichtige Impulse zur Förderung von Wachstum und Wohlstand geben, andererseits profitieren die einzelnen Länder und bestimmte Bevölkerungsgruppen in sehr unterschiedlichem Ausmaß, und es gibt auch Verlierer. Dies liegt daran, dass nicht nur die Chancen, sondern auch die Risiken der Ausweitung des Handels und der Handelsliberalisierung sehr ungleichmäßig verteilt sind. Umso wichtiger ist es, die weltweiten Handelsbeziehungen möglichst fair und gerecht zu gestalten, damit die breite Bevölkerung und insbesondere die Armen in angemessener Weise von ihren Wohlfahrtseffekten profitieren können. Dazu braucht es einen normativen Standpunkt, der weiter reicht als eine rein wirtschaftliche Betrachtung, ohne freilich die ökonomischen Zusammenhänge zu vernachlässigen. Deshalb sind sozialethische Prinzipien zu entfalten und zu begründen, die Orientierung geben können, um den Welthandel und die Integration der ärmeren Länder in die Weltwirtschaft zu gestalten und zu steuern.

3.1 Armutsreduzierung und Partizipation

Ausgangspunkt der ethischen Argumentation dieser Studie ist die allen Menschen unterschiedslos und in gleicher Weise zukommende *Menschenwürde*. Sie ist die Grundlage der allgemeinen Menschenrechte, die sowohl die bürgerlichen und politischen Rechte des Zivilpakts als auch die wirtschaftlichen,

sozialen und kulturellen Rechte des Sozialpakts umfasst. In der Logik eines solchen Standpunkts liegt eine vorrangige Option für alle, die von diesen Rechten ausgeschlossen sind. Aus dieser Perspektive ist der Welthandel kein Selbstzweck, sondern vor allem danach zu beurteilen, ob und in welcher Form er dazu beiträgt, die Menschenrechte in ihren verschiedenen Dimensionen zu gewährleisten und Armut und Unterentwicklung abzubauen. Die politischen Maßnahmen zur Gestaltung des Welthandels auf nationaler wie internationaler Ebene sind daher bevorzugt unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, was sie zur Armutsreduzierung beitragen, oder umgekehrt, welchen Nutzen sie für die Armen haben.

In der Entwicklungsökonomie und im Umfeld der Vereinten Nationen (u. a. bei der Weltbank) wird seit einiger Zeit verstärkt von einem breitenwirksamen Wachstum zur Minderung der Armut bzw. zugunsten der Armen gesprochen (*Pro-Poor-Growth*). Die unter diesem Begriff diskutierten Konzepte sind allerdings noch recht vage und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen weichen teils stark voneinander ab. Es braucht daher Kriterien für ein solches Konzept, anhand derer wirtschaftspolitische Maßnahmen beurteilt werden können. Diese lassen sich unmittelbar aus der menschenrechtlichen Argumentation ableiten. Danach sollte der Wachstumsbeitrag zur Armutsbekämpfung deutlich erkennbar sein und die Armen sollten überdurchschnittlich vom Wachstum profitieren. Zudem sind die Einkommensverteilung und vor allem die Bedürfnisse der Ärmsten besonders zu berücksichtigen. Gleichwohl bleibt es weiter wichtig, die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse auch insgesamt zu beurteilen.

Für eine Welthandelspolitik, die besonders die ärmsten Länder im Blick hat, müssen außerdem die *ungleichen Ausgangsbedingungen* der einzelnen Volkswirtschaften beachtet werden. Aus ökonomischer Sicht müssen sie zwar nicht unbedingt negativ sein, weil sie die Grundlage für komparative Vorteile bilden. In der Realität erweisen sich diese Ungleichheiten allerdings häufig als schwer überwindbares Problem. Zum einen besteht die Gefahr, dass sich die Unterentwicklung verfestigt, wenn arme Länder auf Dauer nur unverarbeitete Güter exportieren (vgl. 2.5), zum anderen können Entwicklungsländer oft ihre komparativen Vorteile gar nicht nutzen, weil stärkere Länder mit Importschutz und Exportsubventionen die Wettbewerbsbedingungen zu ihren Gunsten verzerren. Außerdem müssen sich die Entwicklungsländer sehr viel abrupter in den Welthandel integrieren als einst die heutigen Industrieländer, die in einer

sehr langen Aufbauphase die strukturellen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einbindung in die Weltwirtschaft schaffen konnten.

Aus der Menschenwürde lässt sich auch ableiten, dass die Menschen selbst Ausgangspunkt, Träger und Ziel aller Entwicklung sein sollen. Dies erfordert eine „Entwicklung von unten“, was für die Betroffenen sowohl Rechte wie Pflichten mit sich bringt. Diesem Grundverständnis entspricht das Prinzip der *Partizipation*, was nicht nur ein ethisches Gebot, sondern auch Voraussetzung für eine dauerhafte wirtschaftliche Entwicklung ist, die nicht nur für, sondern auch mit und durch die Menschen erfolgen muss. Dazu müssen die Menschen freilich eine faire Chance haben, sich an Markt- und Tauschprozessen zu beteiligen und so auch an deren Wohlfahrtseffekten teilzuhaben. Die Voraussetzungen dafür können die Armen oft nicht allein schaffen, sondern sie sind auf Hilfe und unterstützende Institutionen angewiesen. Dabei geht es vor allem um politische, rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche die weltweiten Handelsbeziehungen so gestalten, dass sie das Potenzial und die Eigeninitiative „von unten“ fördern und stärken, angefangen von den Menschen und Kommunen bis hin zu den Staaten und regionalen Zusammenschlüssen. All diese ordnungspolitischen Maßnahmen müssen zum Ziel haben, strukturell-institutionelle Anreize für eigenes Bemühen zu schaffen sowie individuelle und gemeinschaftliche Initiativen von unten zu unterstützen.

Dem Grundsatz einer „Entwicklung von unten“ entspricht unter struktureller Rücksicht das Prinzip der *Subsidiarität*. Das Recht auf Partizipation wie die Pflicht der Hilfe zur Selbsthilfe sind die beiden Seiten echter Subsidiarität und daher aufeinander verwiesen. Sie sind der Maßstab dafür, wie Kompetenzen institutionell zu ordnen und zuzuteilen sind. Eine Welthandelsordnung muss einerseits den Ländern des Südens und Ostens den notwendigen Freiraum für eine eigenständige Entwicklung bieten, andererseits aber auch Instrumente schaffen, um sie zu unterstützen, wenn ihre Eigenkräfte und ihr ökonomisches Eigenpotenzial nicht ausreichen.

3.2 Kriterien der Gerechtigkeit

Eine ethisch begründete Welthandelspolitik muss sich insbesondere am Maßstab der *Gerechtigkeit* in seinen verschiedenen Dimensionen ausrichten. Grundlage der internationalen Gerechtigkeit ist die Solidarität in dem Sinn, dass sich die Menschen weltweit als eine Solidargemeinschaft verstehen und miteinander

gerechte Strukturen schaffen wollen, die alle Menschen einbeziehen. Dabei geht es vor allem um eine faire Welthandelspolitik und einen gerechten Ordnungsrahmen. Dies ist zum einen Gegenstand der Tausch- und Verfahrensgerechtigkeit. Zum anderen muss die Situation der Armen Bezugspunkt sein, da die einzelnen Länder nur dann eine Politik der Armutsbekämpfung verfolgen können, wenn der Welthandel sie dabei nicht behindert, sondern möglichst unterstützt. Dabei spielen vor allem die Bedarfs-, Chancen-, Geschlechter- und Generationengerechtigkeit eine wichtige Rolle.

Eine gerechte Welthandelspolitik muss also zunächst einmal dem Prinzip der *Tauschgerechtigkeit* entsprechen. Gerade schwächere Marktteilnehmer sind darauf angewiesen, dass sie gemäß ihrer Leistung an den gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekten teilhaben. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten darum einen gerechten wirtschaftlichen Austausch garantieren. Die gegenwärtige Praxis weist jedoch teils erhebliche institutionelle Defizite bzw. strukturelle Benachteiligungen auf. So widersprechen etwa die den Wettbewerb verzerrenden Agrarsubventionen vieler Industrieländer der Tauschgerechtigkeit, da sie den Besitzstand einzelner Interessengruppen in den reichen Ländern zu Lasten armer Länder wahren.

Die Gerechtigkeit von Ordnungsstrukturen hängt in hohem Maße davon ab, wie ordnungspolitische Rahmenbedingungen zustande kommen und wer entscheidet, welche Regeln zu welchem Zeitpunkt gelten bzw. außer Kraft gesetzt werden. Daher kommt dem Prinzip der *Verfahrensgerechtigkeit* entscheidende Bedeutung zu. Nur wenn die Mitsprache armer und kleinerer Länder bei der Gestaltung der Welthandelsordnung weit mehr als bisher institutionell gesichert wird, besteht Hoffnung, dass die Interessen der Armen mehr Beachtung finden.

Allerdings garantiert eine Handelsordnung, die den Prinzipien der Tausch- und Verfahrensgerechtigkeit entspricht, noch keinen wirksamen Abbau der Armut, die ja keineswegs nur ökonomische Ursachen hat. Politische Beteiligungsrechte, Rechtssicherheit oder Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialen Sicherungssystemen sind ebenso wichtige Vorbedingungen, damit sich Arme und Benachteiligte überhaupt an wirtschaftlichen Tauschprozessen beteiligen und von ihren Wohlfahrtseffekten profitieren können. Je mehr all dies gewährleistet ist, umso größer sind die Chancen, dass gesamtwirtschaftliches Wachstum auch breiten Bevölkerungskreisen und insbesondere den Armen zugute kommt. Eine multilaterale Handelsordnung darf daher den politischen Handlungsspielraum für eine entwicklungsförderliche Politik der einzelnen

Länder nicht über Gebühr einschränken. Die Regeln der WTO sind deshalb auch daraufhin zu prüfen, inwiefern sie den Gestaltungsspielraum für wichtige armutsrelevante Bereiche wie die Dienste der öffentlichen Daseinsvorsorge (Strom, Wasser, Bildung) oder den Zugang zu Saatgut und Medikamenten einschränken. Maßstab muss dabei das Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit* sein, nach dem die Befriedigung fundamentaler menschlicher Bedürfnisse stets höchste Priorität hat. Dies legitimiert z. B. jene Ausnahmestimmungen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens der Menschen, die prinzipiell auch in der WTO vorgesehen sind.

Eine weitere wichtige Voraussetzung für eine eigenständige Entwicklung ist *Chancengerechtigkeit* im wirtschaftlichen Wettbewerb. Da viele ärmere Länder aufgrund von technologischem Rückstand, wirtschaftlichen Problemen und institutionellen Mängeln wesentlich schlechtere Ausgangschancen haben, lässt sich eine zeitlich begrenzte „positive Diskriminierung“, also eine Vorzugsbehandlung bei einzelnen Regeln der WTO, ethisch zweifellos rechtfertigen. Ähnlich sind auf nationaler Ebene die Chancen von bisher weithin ausgeschlossenen Menschen und Gruppen zu stärken. Deren oft brachliegendes wirtschaftliches Potenzial sollte durch verbesserten Zugang zu Bildung, Spar- und Kreditmöglichkeiten oder Rechtshilfe gefördert und für den Prozess der Entwicklung nutzbar gemacht werden.

Eng damit verknüpft ist das Prinzip der *Geschlechtergerechtigkeit*, denn Frauen sind oft mehrfach benachteiligt, nämlich als Arme, als Frauen und manchmal auch noch als Angehörige ethnischer oder religiöser Minderheiten. Sie haben nicht nur weniger Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen, zu Bildung oder zu Einrichtungen des Rechtsstaats, sondern sind vielfach selbst von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, die sie direkt betreffenden. Umgekehrt tragen gerade sie mehr zur Bekämpfung der Armut und der Ernährungssicherung ihrer Familien bei als die Männer. Deshalb ist es dringlich, die Rolle der Frauen in wirtschaftlichen und politischen Prozessen zu stärken und genau zu prüfen, wie sich mehr weltwirtschaftliche Einbindung auf ihre Situation auswirkt.

Die Gestaltung des Welthandels hat schließlich auch eine zeitliche Dimension, auf die sich das Prinzip der *Generationengerechtigkeit* bezieht. Es besagt im Kern, dass die Politik auch die Lebensgrundlagen kommender Generationen in ihr Kalkül einbeziehen muss. Dies schließt die Verantwortung für eine vorsorgende Nutzung von Umweltgütern, aber auch für den Erhalt und die

Weiterentwicklung der sozialen und kulturellen Umwelt in ihrer Vielfalt ein.

All dies sind wichtige Aspekte des Weltgemeinwohls, auf das auch der Welthandel ausgerichtet sein muss. Daher ist es erforderlich, dass sich die WTO nicht nur in ihrer Präambel zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bekennt, sondern sie muss sich auch in der Gestaltung und Auslegung ihrer Regeln daran orientieren, wofür die Industrie- und zunehmend auch die Schwellenländer aufgrund ihres hohen Ressourcenverbrauchs die Hauptverantwortung tragen. Die Entwicklungsländer effektiver am weltwirtschaftlichen Wachstum teilhaben zu lassen, um die Armut zu verringern, ohne die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit zu gefährden, wird die große Herausforderung der Wirtschaftspolitik aller Länder und jeder Weltordnungspolitik sein.

4 Reformbedarf der aktuellen Welthandelsordnung und Handlungsoptionen

Mit der Gründung der WTO 1995 wurde der Ordnungsrahmen des Welthandels substanziell erweitert und institutionell vertieft. Dies hat den Multilateralismus gegenüber einer Tripolarität (Nordamerika, Europa, Ostasien) gestärkt und mehr globale Rechtssicherheit geschaffen. Diesen unbestreitbaren Fortschritten steht allerdings eine ganze Reihe von Problemen gegenüber. Misst man nämlich die WTO an den oben dargelegten ethischen Maßstäben, so fällt die Bilanz unbefriedigend aus. Dies gilt besonders für das von der WTO selbst genannte Ziel, die Handelsperspektiven der wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder zu verbessern. Hier gibt es weiterhin eine Reihe von strukturellen Defiziten, die keineswegs grundsätzlich gegen die WTO bzw. einen freien Welthandel sprechen, allerdings einen nicht geringen Reformbedarf anzeigen.

4.1 Regionale Abkommen als Pfeiler einer multilateralen Welthandelsordnung

In den letzten Jahren ist die Zahl von bilateralen und regionalen Handelsabkommen sprunghaft angestiegen, was die Frage nach dem Verhältnis solcher Vereinbarungen zur WTO aufwirft. Grundsätzlich lässt die WTO Zollunionen und Freihandelsabkommen unter ihren Vertragsparteien zu und gestattet unter bestimmten Bedingungen die damit verbundene *Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung*. Regionale Handelsabkommen sind laut GATT

(Art. XXIV) dann erlaubt, wenn sie keine neuen Handelsschranken nach außen errichten und die unvermeidliche Diskriminierung von Drittstaaten durch generelle Handelsöffnung allmählich wieder abbauen. Häufig enthalten regionale Abkommen auch weitergehende Regelungen, z. B. für Geistiges Eigentum, Direktinvestitionen oder Dienstleistungen, die allerdings nicht im Widerspruch zu den WTO-Abkommen stehen sollten. Das zeitlich begrenzte Abweichen vom Prinzip der Meistbegünstigung wird hingenommen, weil man sich erhofft, dass wirtschaftliche Integration zwischen Nachbarn oder historisch verbundenen Ländern schneller möglich ist als im weltweiten Maßstab. Wenn diese Fortschritte dann in den multilateralen Handelsrunden verallgemeinert werden, können sich die Regionalabkommen als Stützpfeiler für den Bau einer immer stabileren multilateralen Ordnung erweisen.

Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass die von der WTO gesetzten Bedingungen in der Praxis häufig nicht eingehalten werden. Entweder werden sie nicht ausreichend überprüft oder es fehlt an klaren Kriterien, um ihre Übereinstimmung mit dem WTO-Recht feststellen zu können. Mit Blick auf die Tausch- und Verfahrensgerechtigkeit ist es besonders fragwürdig, dass politisch und wirtschaftlich starke Länder zunehmend auf bilaterale und regionale Handelsabkommen zu setzen scheinen, weil sie glauben, damit ihre Interessen leichter als im Rahmen der WTO durchsetzen zu können. Viele Länder gehören inzwischen mehreren solcher Bündnisse an, so dass ein komplexes Geflecht sich überlappender Abkommen entstanden ist, was eine weltweit verbindliche Ordnung des Welthandels eher aushöhlt als fördert.

Gerade ärmere Länder sind jedoch auf ein verlässliches multilaterales Regelsystem angewiesen, da es ihnen bessere Aussichten bietet, ihre Interessen zu wahren, als bilaterale und regionale Abkommen. Da eine stabile und verlässliche Welthandelsordnung letztlich im Interesse aller Beteiligten ist, sollten alle Vertragsstaaten den Wert der *Weiterentwicklung der WTO* erkennen und in den laufenden Verhandlungen mehr Kooperationsbereitschaft zeigen. Dies gilt ganz besonders für die Industrieländer, aber auch für einflussreiche Schwellenländer.

4.2 Weiterentwicklung der Vorzugsbehandlung ärmerer Länder

Ausnahmen von zentralen WTO-Prinzipien wie der Meistbegünstigung oder der Reziprozität können prinzipiell zu mehr Chancengerechtigkeit wirtschaftlich

schwächerer Länder beitragen, zumal wenn sie zeitlich befristet sind. Man diskutiert daher schon seit langem über eine Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern, die im Rahmen des GATT durch verschiedene Instrumente ermöglicht wurde. Bereits 1966 wurde der Teil IV „Handel und Entwicklung“ in das GATT aufgenommen mit dem Ziel, den Entwicklungsländern spezielle Handelsvorteile zu gewähren. Das „Allgemeine Präferenzsystem“ von 1971 erlaubt einseitige Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, was 1979 durch die Aufnahme eines eigenen Grundsatzes zur „Speziellen und Differenzierten Behandlung“ (vgl. 2.1) noch gestärkt wurde. Die Industrieländer wurden ermächtigt, Importen aus den Entwicklungsländern bevorzugten Marktzugang zu gewähren. Außerdem können ärmere Länder unter gewissen Bedingungen von einzelnen Verpflichtungen des GATT befreit werden und Hilfen zur Förderung ihrer Handelskapazitäten erhalten.

Insgesamt brachten die verschiedenen Formen der Vorzugsbehandlung den ärmeren Ländern bis heute jedoch nur begrenzte Vorteile. Die WTO hält zwar ausdrücklich am Prinzip der Vorzugsbehandlung fest, die dafür vorgesehenen Maßnahmen sind allerdings nur unzureichend an die wirklichen Probleme der ärmeren Länder angepasst und zudem wenig transparent. So sind es die Importländer, welche die Präferenzen einseitig festlegen, die sich hinsichtlich ihrer Reichweite (berechtigte Länder, Produkte) unterscheiden. Teilweise werden die Präferenzsysteme auch für politische Zwecke missbraucht, wenn etwa eine Vorzugsbehandlung von der Einhaltung politischer Vorgaben abhängig gemacht wird. Häufig sind sie auch an komplizierte Ursprungsnachweise geknüpft, was es den ärmeren Ländern sehr erschwert, den bevorzugten Marktzugang zu nutzen. Ein grundsätzliches Argument gegen eine solche Vorzugsbehandlung lautet, dass sie Fehlanreize geben und so notwendige Strukturreformen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit hinausschieben kann. Vor allem wenn Präferenzen nur für einzelne Produkte gewährt werden, fördert dies eine dauerhaft einseitige Exportstruktur.

All dies macht deutlich, dass eine bevorzugte und differenzierte Behandlung ärmerer Länder keineswegs eine Garantie für eine erfolgreiche Integration in den Welthandel bietet. Dennoch machen diese berechtigten Einwände den prinzipiellen Wert dieses Instruments nicht einfach hinfällig. Vielmehr kommt es darauf an, die Ausnahmestimmungen der WTO so zu gestalten, dass die Transparenz und Berechenbarkeit dieses Systems steigt und Anreize für eine entwicklungsförderliche Integration in den Welthandel gegeben werden. Zu

Beginn der laufenden Welthandelsrunde, die von einflussreichen Industrieländern im November 2001 in Doha (Katar) recht vollmundig zur „Entwicklungsrunde“ deklariert wurde, haben sich die Vertragspartner ausdrücklich dazu bekannt, die Bestimmungen zur bevorzugten und differenzierten Behandlung ärmerer Länder in der WTO zu überprüfen, weiterzuentwickeln und effektiver zu gestalten.

Damit wurde grundsätzlich anerkannt, dass Handelsregeln dem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und den Bedürfnissen der jeweiligen Länder angepasst werden können. Ausnahmeregeln sind vor allem für ärmere Länder wichtig, die bei der Integration in den Welthandel vor einem schwer auflösbaren Dilemma stehen. Sie brauchen einerseits verlässliche Handelsregeln, andererseits aber auch politischen Handlungsspielraum, um eine auf ihre eigenen Bedürfnisse ausgerichtete Entwicklungsstrategie zu verfolgen sowie jene Risiken abzufedern, die aus dem verstärkten internationalen Wettbewerbsdruck erwachsen. Der für diese Revision zuständige WTO-Ausschuss für Handel und Entwicklung hat bislang freilich nur sehr magere Ergebnisse in diesem Punkt erreicht. Auch die in dieser Hinsicht mehr als dürftigen Ergebnisse der Ministerkonferenz Ende 2005 in Hongkong scheinen den Eindruck zu bestätigen, dass die Entwicklungsorientierung in der laufenden Welthandelsrunde nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Legt man die sozialetischen Maßstäbe aus Kapitel 3 zugrunde, so sollten die Vorschriften und Maßnahmen zur Vorzugsbehandlung ärmerer Länder vorrangig daran gemessen werden, ob sie nachweislich zur Sicherung der Grundbedürfnisse beitragen. Damit ließe sich beispielsweise ein einseitiger Außenschutz für „spezielle Produkte“ rechtfertigen, um Ernährungssicherheit zu gewährleisten und ländliche Entwicklung zu fördern. In Hongkong wurde immerhin eine Einigung darüber erzielt, dass die Entwicklungsländer selbst entscheiden können, welche wichtigen einheimischen Produkte sie durch Einfuhrbeschränkungen schützen wollen.

Ein Abweichen vom Prinzip der Reziprozität kann auch im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit schwächerer Länder geboten sein. Gerade die Entwicklungspfade der Schwellenländer zeigen, dass gezielte und zeitlich befristete Maßnahmen zum Schutz der eigenen Wirtschaft eine der Grundlagen ihrer erfolgreichen Integration in die Weltwirtschaft waren. Auch alle heutigen Industriestaaten haben einst erst nach und nach ihre Märkte geöffnet. Die vielfältigen WTO-Regeln schränken dagegen diese differenzierte

„Entwicklungsleiter“ heute ein. Ebenso fragwürdig ist es, dass derzeit erheblicher Druck auf die armen Länder ausgeübt wird, ihre Märkte im verarbeitenden Gewerbe schnell und vollständig zu öffnen, was den Aufbau und Erhalt eigener wettbewerbsfähiger Industrien erheblich erschwert. Allerdings sollten solche Regeln, die einseitige Schutzmaßnahmen durch ärmere Länder erlauben, besonders im Hinblick auf den Süd-Süd-Handel so gestaltet sein, dass sie nicht Handelsbarrieren verfestigen oder neue Hindernisse errichten.

Umgekehrt sollten die Industriestaaten und auch die Schwellenländer den ärmsten Ländern möglichst freien Zugang zu ihren Märkten gewähren, um deren Handelsperspektiven zu verbessern. So hat die EU im Rahmen ihrer „Everything But Arms“-Initiative allen armen Ländern zoll- und quotenfreien Zugang zu ihrem Binnenmarkt für alle Produkte eingeräumt mit Ausnahme von Waffen. In Hongkong konnten sich die Industrieländer insgesamt allerdings nur dazu durchringen, ihre Märkte bis 2008 für 97 % ihrer Produkte für Importe aus den ärmsten Ländern zu öffnen, weil sich Länder wie die USA und Japan weiter die Möglichkeit offen halten wollen, einzelne Produktionsbereiche zu schützen. Die Schwellenländer waren in der Frage eines bevorzugten Marktzugangs für ärmere Länder bisher kaum zu Zugeständnissen bereit.

Die Erfahrung zeigt, dass viele ärmere Länder dank einseitiger Handelsvorteile ihre Exporte in bestimmten Bereichen beträchtlich steigern konnten. Solche Präferenzsysteme wirken freilich nur, solange die entsprechenden Märkte nicht vollständig liberalisiert werden. Wenn das allgemeine Niveau der Handelsschranken als Folge von WTO-Vereinbarungen sinkt, so geht dieser Präferenzvorteil verloren. Bei gleichen Bedingungen sind gerade strukturschwache arme Länder international kaum wettbewerbsfähig. Ein Beispiel dafür ist der Textilhandel, in dem das allgemeine Schutzniveau mit dem Auslaufen des Multifaserabkommens seit Anfang 2005 massiv gesunken ist. Als Ergebnis haben beispielsweise Bangladesch und einige afrikanische Länder in letzter Zeit erhebliche Einbußen erlitten, da sie ihre Textilindustrie vor allem durch Präferenzen im Marktzugang nach Europa und den USA aufbauen konnten. Sie sind die Verlierer der multilateralen Liberalisierung im Textilhandel, von der vor allem Länder wie China und Indien profitieren. Dies ist kein Argument, das prinzipiell gegen eine allgemeine Senkung der Handelsschranken spricht, zeigt aber, dass die ärmsten Länder zumindest derzeit Verlierer einer multilateralen Liberalisierung sind.

Um zu verhindern, dass die Liberalisierung wie beim Auslaufen des

Multifaserabkommens zu einem Anstieg der Armut in den armen Ländern führt, brauchen diese geeignete Formen der Unterstützung, um den Strukturwandel, der aus dem Verlust ihres bevorzugten Marktzugangs resultiert, bewältigen und abfedern zu können. Eine Möglichkeit ist die Aufstockung finanzieller und technischer Hilfe zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, etwa durch gezielte Förderung der Exportinfrastruktur. Dies allein dürfte in den meisten Fällen freilich kaum ausreichen, so dass man auch über andere Wege der Bevorzugung armer Entwicklungsländer in der Handelspolitik der Industriestaaten nachdenken sollte. Dieser Aspekt sollte auf jeden Fall in die entsprechenden WTO-Verhandlungen aufgenommen werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass die Industrieländer die Importe aus diesen Ländern zeitlich befristet subventionieren. Dieses Instrument ist zwar nicht unproblematisch, da es mit bürokratischem Aufwand verbunden ist, neue Wettbewerbsverzerrungen schafft und zudem auf großen Widerstand von Interessengruppen in den reichen Ländern stoßen dürfte. Dennoch sind solche Übergangshilfen zu prüfen, da sonst die ärmsten Länder auf Dauer die Verlierer der multilateralen Liberalisierung sein werden.

Für alle Formen der bevorzugten und differenzierten Behandlung gilt freilich, dass sie nur dann gerechtfertigt sind, wenn sie sich tatsächlich zum Nutzen der Armen auswirken. Eine Voraussetzung dafür ist eine *stärkere Differenzierung* der einzelnen Länder nach ihrem Entwicklungsstand, da die derzeitige Länder-einteilung der WTO unzureichend ist. Sie unterscheidet ungeachtet höchst unterschiedlicher Wirtschaftskraft nur drei Kategorien, nämlich Industrieländer, Entwicklungsländer und ärmste Länder (LDC: Least Developed Countries). Vorzugsbehandlung gewährt sie nur den LDC, nicht aber den armen Ländern, die nicht zu dieser Ländergruppe gehören, wirtschaftlich aber häufig kaum besser gestellt sind, so dass sie die gleichen Argumente für eine Vorzugsbehandlung geltend machen können. Daher sollte die WTO ihre Instrumente zur bevorzugten und differenzierten Behandlung so gestalten, dass sie auch für Länder mit niedrigem Einkommen gelten können. Man sollte dazu neben den üblichen Einkommenskriterien auch andere Entwicklungsindikatoren wie beispielsweise die Ernährungssicherheit berücksichtigen. Man könnte weiter – neben zeitlichen Fristen – das Auslaufen von Ausnahmebestimmungen auch vom Erreichen bestimmter Entwicklungsindikatoren abhängig machen. Man kann nur hoffen, dass viele der wirtschaftlich stärkeren und inzwischen auch in der WTO einflussreichen Entwicklungs- und Schwellenländer ihren Widerstand

gegen diese Vorschläge aufgeben.

Auf der Grundlage einer stärkeren Länderdifferenzierung ließe sich auch eine *situations- oder problembezogene Differenzierung* des WTO-Rechts vorstellen, wenn z. B. WTO-Regeln angepasst oder außer Kraft gesetzt würden, um die Ernährung in einem Land zu sichern. Nach Art. XX GATT sind solche Ausnahmen grundsätzlich möglich, allerdings ist weitgehend ungeklärt, inwieweit Handelsbeschränkungen mit Hinweis auf solche Ziele in der juristischen und politischen Praxis tatsächlich geregelt und durchgesetzt werden können. Um hier voranzukommen, muss der systematischen Analyse der Wirkungen bestimmter WTO-Regeln bzw. Liberalisierungsvorhaben auf arme Bevölkerungsgruppen mehr Gewicht eingeräumt werden. Außerdem sollte eine wissenschaftliche Folgenabschätzung im Hinblick auf Armut erfolgen, bevor man neue Handelsregeln oder den weiteren Abbau von Handelsschranken beschließt. Die Europäische Union finanziert seit 1999 solche Studien unter dem Titel „Sustainable Impact Assessment“, allerdings finden diese in der handelspolitischen Diskussion kaum Beachtung. Dennoch ist dies ein richtiger Ansatzpunkt und man sollte derartige Folgenabschätzungen ausbauen und verbessern. Letztlich kommt es aber vor allem darauf an, dass man die richtigen handelspolitischen Schlussfolgerungen daraus zieht.

Die Asymmetrie der internationalen Handelsbeziehungen und die ungleichen Ausgangsbedingungen rechtfertigen schließlich auch eine Fortentwicklung der WTO hin zu einer Handelsordnung, die weiterhin multilateral ist, gleichwohl aber erlaubt, sich unterschiedlich schnell zu integrieren und nicht sofort alle Regeln zu übernehmen. Die armen Entwicklungsländer hätten dann die Möglichkeit, sich entsprechend ihrer eigenen Bedürfnisse und Entwicklungsinteressen an neuen WTO-Abkommen zu beteiligen oder darauf zu verzichten. Auch wenn es große, durchaus berechtigte Vorbehalte gegen einen solchen Vorschlag gibt, würde eine so verstandene WTO-Mitgliedschaft (mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten) eine wichtige Differenzierung mit sich bringen, die den Interessen der armen Vertragsstaaten entgegenkommen würde. Wenn es klare und nachvollziehbare Kriterien für dieses Konzept gibt, muss dies auch nicht zwangsläufig zu einer „Zwei-Klassengesellschaft von WTO-Mitgliedern“ oder einer Aushöhlung der WTO führen, was vor allem die Industriestaaten gegen einen solchen Vorschlag einwenden. Letztlich geht es hier um eine Wahl des kleineren Übels.

4.3 Stärkung sozialer und ökologischer Anliegen im Welthandel

Eine globale Ordnung des Welthandels, die wirksam zur Bekämpfung der Armut beiträgt und eine nachhaltige Entwicklung fördert, bedarf funktionsfähiger und demokratisch legitimierter multilateraler Institutionen. Bisher sind die verschiedenen weltwirtschaftlichen Institutionen allerdings nur mangelhaft miteinander verbunden und aufeinander abgestimmt. Dies gilt ganz besonders für die Organisationen und Institutionen, die für die internationale Sozial-, Umwelt-, Menschenrechts- oder Entwicklungspolitik zuständig sind. Ein Grund dafür ist, dass viele Staaten nicht alle entsprechenden Vereinbarungen unterzeichnet haben und sich daher nicht daran gebunden fühlen. Angesichts dieser Lage sind Spannungen und Konflikte zwischen den Regelungen und Institutionen der verschiedenen internationalen Abkommen fast unausweichlich, was sich negativ auf ihre politische Wirksamkeit auswirkt.

Da die WTO eine der wenigen multilateralen Organisationen mit einigermaßen funktionierender Streitschlichtung ist, gibt es immer wieder Bestrebungen, wichtige soziale und ökologische Ordnungsprobleme, die zwar auch Handelsfragen berühren, aber weit darüber hinausgehen, im Rahmen der WTO zu regeln, etwa in Form sozialer oder ökologischer Mindeststandards im Welthandel. Dies ist allerdings höchst umstritten, da eine solche Erweiterung der WTO-Agenda erfahrungsgemäß nicht nur die Lösung der eigentlichen Handelsfragen erschwert, sondern zu weiteren Konflikten bezüglich der Zuordnung internationaler Verträge führen kann. Außerdem ist es fraglich, ob die angestrebten Ziele durch solche Standards wirklich verbessert werden können oder ob dies nicht sogar sozial- oder umweltpolitisch kontraproduktiv wäre.

Aus diesem Grund wird in dieser Studie die Position vertreten, solche Standards nicht in der WTO zu definieren, sondern darauf hinzuwirken, dass eine bessere Abstimmung der WTO mit anderen internationalen Organisationen und Vereinbarungen erfolgt. Die WTO und ihre Mitglieder sollten international verbindliche Ziele wie die Menschenrechte, die Rio-Konvention für nachhaltige Entwicklung oder die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen als Maßstäbe auch der eigenen Politik begreifen. Einen Anknüpfungspunkt dafür bietet die Präambel der WTO, die sich zu Zielen wie der Erhöhung des Lebensstandards, der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und dem Schutz und Erhalt der Umwelt bekennt. Dazu sollten sich beispielsweise WTO und andere multilaterale Organisationen *wechselseitige Beteiligungsrechte* in

ihren Ausschüssen, Lenkungsgruppen und Generalversammlungen einräumen. Daneben bedarf es auch regelmäßiger Konsultationen auf der Leitungsebene.

Mit der Entwicklung internationalen Rechts in unterschiedlichen Bereichen (z. B. Menschenrechte, Welthandel, Umwelt) sind Rechtswerke entstanden, die in verschiedener Hinsicht konkurrieren oder sogar widersprüchlich sind. Anders als in nationalen Rechtsordnungen fehlt es aber im internationalen Recht an Instanzen, um bei Konflikten zwischen verschiedenen Rechtsnormen zu entscheiden. Es bedarf daher *kohärenter Rechtsinstrumente* im Kontext der Vereinten Nationen, damit das WTO-Recht nicht faktisch zur übergeordneten Instanz wird. Erforderlich ist darüber hinaus, das Streitschlichtungsverfahren der WTO mit den einschlägigen völkerrechtlichen Vereinbarungen kompatibel zu gestalten. Vor allem ist sicherzustellen, dass bei den Streitschlichtungsverfahren in ausreichendem Umfang juristischer Sachverstand zu nicht (unmittelbar) handelsrechtlichen Aspekten einbezogen wird.

Mit dieser Strategie einer verbesserten Verknüpfung multilateraler Vereinbarungen lassen sich soziale und ökologische Belange des Welthandels aufgreifen, ohne sie zu einem eigenen Kernthema zu machen. Stattdessen sollte man vorrangig darauf hinarbeiten, dass die WTO und ihre Mitglieder dazu beitragen, internationalen Standards wie den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) weltweit mehr Geltung zu verschaffen. Dazu gehören das Verbot von Zwangsarbeit, die Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit, die Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz, die Vereinigungsfreiheit der Beschäftigten sowie das Recht zu Kollektivverhandlungen. Dafür gibt es auch in der WTO Ansatzpunkte. So erlaubt Art. XX des GATT Einschränkungen des Handels, z. B. bei im Strafvollzug hergestellten Produkten (XXe). Auch der „Schutz der öffentlichen Sittlichkeit“ (XXa) bietet prinzipiell die Möglichkeit für Handelsbeschränkungen im Fall grober Missachtung von Kernarbeitsnormen. Das Kontrollproblem ließe sich durch eine neutrale internationale Schiedsinstanz lösen, die z. B. gemeinsam von WTO und ILO getragen sein könnte. Sinnvoll erscheint auch eine Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), da sich so die vielfältigen Tätigkeiten ihrer Unter- und Sonderorganisationen besser koordinieren ließen. Auch eine Berichtspflicht von WTO, Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank gegenüber den Vereinten Nationen könnte dazu beitragen, soziale Anliegen im Welthandel zu stärken.

Ähnliches gilt für die unverzichtbare Stärkung des Umweltschutzes in der Weltwirtschaftsordnung. Zwar ist es bislang noch zu keinem nennenswerten Konflikt zwischen WTO-Regeln und multilateralen Umweltverträgen gekommen, allerdings gibt es auch keine formale Klärung, um zukünftige Konflikte zu verhindern, was aber dringend notwendig wäre. Nach Art. XX des GATT gibt es zwar eine Vorrangklausel für Umweltschutz und nationale Vorsorgemaßnahmen, die auch Einschränkungen des Freihandels rechtfertigen können, so sie nicht protektionistisch ausgerichtet sind. Dies gilt sowohl für gesundheits- wie umweltpolitische Auflagen, wofür das WTO-Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen internationale Normen festlegt. Diese sind freilich sehr auslegungsoffen, so dass in diesem Feld die Rechtsurteile – trotz der allmählichen Entwicklung eines Präzedenzrechts – bisher sehr unterschiedlich ausgefallen sind. Aus diesem Grund braucht es eine Klarstellung, dass multilaterale Umweltabkommen nach Art. XX des GATT handelsbeschränkende Maßnahmen rechtfertigen können. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass solche Abkommen nicht einseitig die Wettbewerbschancen ärmerer Entwicklungsländer schmälern, denen die Übernahme höherer Umweltstandards oft schwer fällt. Diese müssen darum durch entsprechende Hilfen in die Lage versetzt werden, die geforderten Standards auch einhalten zu können.

Ein weiteres großes, gegenwärtig weitgehend ungelöstes internationales Ordnungsproblem, das auch erhebliche Auswirkungen auf den Welthandel hat, ist die wachsende Macht großer Transnationaler Unternehmen in einigen Bereichen (z. B. Software, Medien), die ihren Einfluss durch Fusionen, (feindliche) Übernahmen oder strategische Allianzen erheblich ausgebaut haben. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen, da solche Unternehmen aufgrund ihrer Macht den Marktzugang für neue Konkurrenten einschränken können, etwa durch die exklusive Bindung von Zulieferern oder Vertriebspartnern. Daher sind ordnungspolitische Mechanismen zur Wettbewerbsaufsicht und zur Begrenzung der wirtschaftlichen Macht großer Unternehmen, unter Umständen sogar eine globale Fusionskontrolle, dringend geboten. Ob eine solche internationale Wettbewerbsordnung allerdings in der WTO verankert werden sollte, ist äußerst umstritten.

Gegen eine Regelung solcher ordnungspolitischer Fragen (z. B. auch Schutz von Investitionen), die nicht im strikten Sinne handelspolitisch sind, in der WTO spricht die Erfahrung, dass dort strittige Fragen zu komplexen Paketen verknüpft

und in einer Politik des gegenseitigen Gebens und Nehmens verhandelt werden. Dies hat sich für die ärmeren Länder als besonders nachteilig erwiesen, weil sie nur dann Fortschritte erzielen konnten, wenn sie bereit waren, neue Themen wie Dienstleistungen oder geistige Eigentumsrechte in die WTO zu integrieren, die ihrerseits wieder neue Probleme aufwarfen. Immer wieder haben die Industrieländer diese Pakete zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen missbraucht. Zudem bringt eine Regulierung dieser Fragen unter dem Dach der WTO die Gefahr zusätzlicher Inkohärenzen mit sich, da es für einige dieser „neuen“ Themen bereits multilaterale Vereinbarungen gibt. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, dass einige dieser Fragen wie Investitionsschutz und Wettbewerbskontrolle nach dem Scheitern der WTO-Ministerkonferenz in Cancún 2003 von der Agenda der laufenden „Doha-Runde“ genommen wurden, um die Verhandlungen nicht zu überfrachten und einen erfolgreichen Abschluss nicht zu gefährden.

4.4 Wege zu mehr Verfahrensgerechtigkeit

Die Entwicklungsländer stellen inzwischen etwa 80 % der Mitglieder der WTO und verfügen damit auch über 80 % der Stimmrechte. Dies allein garantiert jedoch nicht, dass schwächere Länder auch angemessen an den Abstimmungsprozessen in der WTO beteiligt werden. Bei den Entscheidungen, die in der WTO in der Regel im Konsens getroffen werden, sind kleinere und ärmere Länder meist in einer ungünstigen Position. Dies liegt an offensichtlichen verfahrensrechtlichen Defiziten, die z. B. den erforderlichen Konsens aller faktisch auf die Verständigung weniger einflussreicher Länder reduzieren. Nicht zuletzt aus Mangel an Personal und finanziellen Mitteln sind die schwächeren Länder kaum in der Lage, an der Vielzahl von parallelen Verhandlungsgruppen in der WTO teilzunehmen, die schwierigen Verhandlungsinhalte zu durchdringen und begründete Stellungnahmen abzugeben. Faktisch bestimmen oft informelle Absprachen der gut ausgestatteten Delegationen stärkerer Länder die Beratungen und Entscheidungsprozesse. Dies zeigt die Wichtigkeit des Prinzips der Verfahrensgerechtigkeit, das Transparenz und echte Beteiligung aller Länder verlangt.

Ein wichtiges Instrument, um die Verhandlungsposition kleinerer Länder zu verbessern, ist der Ausbau von Beratungshilfen, wie sie von der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und in Ansätzen auch von der WTO angeboten werden. Sie wären vermutlich wesentlich

effektiver, wenn sich beide besser aufeinander abstimmen würden. Notwendig ist auch, dass das WTO-Sekretariat mehr Kompetenzen erhält, um unabhängiger vom direkten Einfluss der mächtigen Länder arbeiten zu können. Nur dann kann die WTO ihre vielfältigen Aufgaben besser koordinieren und eigene Initiativen ergreifen. Dies würde auch die Transparenz der laufenden Arbeit erhöhen, besonders im Umfeld der WTO-Verhandlungen.

Auch eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen in den Prozess der Beratung würde vermutlich die Transparenz der Entscheidungsabläufe der WTO verbessern. Viele Nichtregierungsorganisationen verfügen nicht nur über fachliche, international vernetzte Kompetenz, sondern auch über direkte Kontakte zu den Armen, so dass sie einen wichtigen Beitrag zur Armut- und Entwicklungsorientierung der WTO leisten könnten. Dieses Wissen sollte man nutzen, indem man ihnen die Möglichkeit einräumt, in Streitschlichtungsverfahren und im Berichtsverfahren zur Überprüfung der Handelspolitik der Mitgliedsstaaten Stellung zu nehmen.

Darüber hinaus könnte die Einrichtung einer Beschwerdestelle sinnvoll sein, die es auch Privatpersonen erlaubt, auf die negativen Folgen einzelner WTO-Regeln hinzuweisen. Dies gilt vor allem für indirekte Folgen, die oftmals schwer abzuschätzen sind und meist unbeachtet bleiben. Damit könnten unter Umständen WTO-widrige Maßnahmen schneller erkannt und zurückgenommen werden.

Reformbedarf gibt es auch beim Streitschlichtungsverfahren der WTO. Dabei ist erstens, wie bereits erwähnt, eine bessere rechtliche Abstimmung mit anderen international verbindlichen Verträgen anzuzielen. Zweitens sollten Nichtregierungsorganisationen einen Beobachterstatus erhalten und die Möglichkeit bekommen, schriftlich Stellung zu nehmen, nicht zuletzt um die Transparenz der Verfahren zu erhöhen. Drittens muss die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, die von der Streitschlichtung geforderten Maßnahmen auch umzusetzen, deutlich verbessert werden.

4.5 Entwicklungsförderliche Reformen des weltweiten Agrarhandels

Der weltweite Agrarhandel wurde bei der Gründung der WTO 1995 auf Bestreben der Entwicklungsländer erstmals in die multilaterale Handelsordnung integriert. Dies ist grundsätzlich ein Fortschritt, da damit auch der Handel mit

Agrargütern allgemeinen Regeln unterworfen wird und einige Verzerrungen des weltweiten Agrarhandels reduziert wurden. Von einem substanziellen Abbau von Handelshindernissen zugunsten der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern ist man jedoch immer noch weit entfernt.

So haben die reichen Länder faktisch nach wie vor hohe Barrieren, die den Marktzugang für Agrarprodukte der Entwicklungsländer erschweren. Ein besonderes Problem sind die mit der Verarbeitungsstufe steigenden Zollsätze (Zolleskalation), die Importe von verarbeiteten Agrarprodukten aus den Entwicklungsländern erschweren. Außerdem findet weltweit weiter ein massiver „Exportwettbewerb“ statt, um die Absatzchancen der jeweils eigenen Landwirtschaft zu sichern bzw. zu vergrößern. Dazu setzen die Industrieländer erhebliche Exportsubventionen ein, teilweise auch in Form von Exportkrediten oder kommerziellen Nahrungsmittelhilfen. In Hongkong konnte man sich erst auf das Jahr 2013 als Enddatum für solche Subventionen verständigen. Sehr viel umfangreicher sind die Beihilfen für die einheimische Landwirtschaft, vor allen in den Industrieländern, seit kurzem auch in einigen Schwellenländern. Dies trägt dazu bei, dass die Produzenten in diesen Ländern ihre Agrarprodukte zu Preisen auf den Weltmarkt bringen können, die teilweise weit unterhalb der Produktionskosten liegen. Das führt zu Wettbewerbsverzerrungen, auch wenn die Subventionen gezielt so umgestaltet wurden, dass sie nach WTO-Regeln nicht mehr als eindeutig „handelsverzerrend“ klassifiziert sind.

All dies verstößt klar gegen die Prinzipien der Chancen- wie Tauschgerechtigkeit. Die Wettbewerbsverzerrungen beeinträchtigen nämlich nicht nur die Absatzchancen der armen Länder, die im Subventionswettbewerb nicht mithalten können, sondern bedrohen auch deren landwirtschaftliche Produktion für den Eigenverbrauch. Schließlich mussten inzwischen auch arme Länder ihre Märkte stärker öffnen. Sie werden nun teilweise mit Agrarprodukten aus Industrieländern überschwemmt, deren Preise aufgrund der Subventionen unterhalb der Kosten lokaler Produktion liegen. Damit gehen in vielen ärmeren Ländern eigenständige landwirtschaftliche Strukturen verloren. Dies hat mit dazu beigetragen, dass eine wachsende Zahl ärmerer Länder mehr Nahrungsmittel einführen als ausführen, obwohl ihre Wirtschaftsstrukturen nach wie vor landwirtschaftlich geprägt sind.

Diese Fehlentwicklungen stehen in krassem Widerspruch zum Leitbild einer eigenständigen „Entwicklung von unten“ und zum Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit. Eine solche Agrarpolitik trägt nicht zu einer Abnahme von

Hunger und extremer Armut bei, sondern erhöht sie vielfach sogar. In den reichen Ländern muss daher ein Strategiewandel einsetzen, der durch eine Neuausrichtung des WTO-Agrarabkommens hin zu einem Ordnungsrahmen mit fairen Rahmenbedingungen zu stützen ist. Ziel muss es sein, die eklatanten Ungerechtigkeiten und Wettbewerbsverzerrungen im weltweiten Agrarhandel abzubauen und gleichzeitig auch ökologische und andere nichthandelsbezogene Anliegen landwirtschaftlicher Tätigkeit angemessen zu berücksichtigen.

Priorität sollte ein *zügiger und vollständiger Abbau jeder Art von Exportunterstützung* haben, da sie den Erhalt und Aufbau tragfähiger landwirtschaftlicher Strukturen in ärmeren Ländern erschweren und den notwendigen Übergang zu einer nachhaltigen Landwirtschaft in den Industrie- und Schwellenländern verzögern. Dazu gehören klare Vereinbarungen, um Exportkredite und kommerzielle Nahrungsmittelhilfe zu unterbinden. Letztere muss auf akute Notsituationen beschränkt sein, da sie sonst mehr schadet als nutzt. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Wegfall der Exportsubventionen ärmere Länder, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, kurzfristig vor ernste Probleme stellen wird, da sich dann ihre Importe verteuern und damit auch die einheimischen Nahrungsmittelpreise steigen werden. Besonders die Lage der großen Zahl von Armen in den Städten, die bisher am meisten von den verbilligten Nahrungsmitteln profitiert haben, dürfte sich dadurch verschlechtern. Sie werden für eine Übergangsperiode Hilfen brauchen, um die höheren Lebensmittelpreisen verkraften zu können.

Auch die *Frage des Marktzugangs* erfordert eine differenzierte Vorgehensweise. Die Industrienationen müssen ihre immer noch hohen Außenzölle für Agrarimporte aus dem Süden deutlich reduzieren, vor allem was die Zolleskalation angeht. Allerdings gibt es in dieser Frage auch erhebliche Interessenkonflikte unter den Entwicklungsländern. Während potenzielle Agrarexporteure, allen voran Länder wie Brasilien, Thailand oder Südafrika, profitieren würden und eine weitergehende Öffnung der Agrarmärkte der Industrieländer fordern, geraten wirtschaftlich schwächere Länder dadurch in erhebliche Schwierigkeiten. Ihnen droht bei einer allgemeinen Zolllsenkung nämlich der Verlust ihrer Handelspräferenzen, da sie in vielen Fällen bereits einen zollfreien Zugang zu den Industrieländern haben. Dies ist kein tragfähiges Argument gegen den Abbau der Zolllschranken im Agrarbereich. Langfristig können nämlich auch arme Länder davon profitieren, da dadurch größere Anreize für ihre Bauern entstehen, mehr Agrargüter herzustellen, und sie in

manchen Bereichen (z. B. Baumwolle) wohl auch unmittelbar Vorteile haben werden.

Der Wegfall von Präferenzen zeigt aber, dass die armen Länder erhebliche Anpassungs- und Umstrukturierungsprozesse bewältigen müssen, bevor sie wirklich Nutzen aus einer allgemeinen Handelsliberalisierung ziehen können. Daher braucht es kluge Mechanismen, damit sie nicht auf Dauer zu Verlierern solcher Reformen werden. Möglich wäre der Ausbau der Entwicklungszusammenarbeit, die stärker als bisher eine nachhaltige ländliche Entwicklung fördern sollte, eine der Grundlagen für ein breitenwirksames Wachstum in diesen Ländern. Eine solche Ko-Finanzierung nachhaltiger ländlicher Entwicklung durch gezielte Entwicklungshilfe wäre zudem ein Ansatzpunkt, um nichthandelsbezogene Anliegen zu fördern, z. B. bessere menschenrechtliche, soziale und umweltpolitische Bedingungen. Umgekehrt brauchen gerade die ärmsten Länder Spielräume, um ihre oft noch wenig entwickelte Landwirtschaft gegen ausländische Konkurrenz zu schützen. Insofern ist der bei der letzten Ministerkonferenz in Hongkong erzielte Kompromiss, dass die Entwicklungsländer selbst „spezielle Produkte“ festlegen können, die sie zum Schutz ihrer Bauern und Bäuerinnen von handelspolitischen Liberalisierungsverpflichtungen ausnehmen können, ein Schritt in die richtige Richtung.

Der Großteil der weltweiten Agrarsubventionen wird für die *Unterstützung der heimischen Landwirtschaft* in den Industrieländern eingesetzt. Auch diese Subventionen sind deutlich zu reduzieren, vor allem weil ein nicht geringer Teil von ihnen indirekt den Handel verzerrt. Gleichwohl gibt es auch Gründe für nationale Stützungsmaßnahmen, vor allem zur Sicherung landwirtschaftlicher Funktionen neben der Nahrungsmittelproduktion. Dazu gehören u. a. der Umwelt- und Landschaftsschutz, die Förderung der Kulturpflege, der Hochwasserschutz oder die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe und Energien sowie die Erschließung neuer Produktbereiche, vor allem im Kontext der regionalen Vermarktung. Zur Sicherung des wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Potenzials dieser landwirtschaftlichen Tätigkeiten, die meist unter dem Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft zusammengefasst werden, braucht es Strukturreformen, die in manchen Fällen zumindest in einer Übergangsphase durch begrenzte interne Unterstützungsleistungen zu ergänzen sind. Diese sollten allerdings nicht über Preise oder Mengen, sondern vorrangig über Ausgleichszahlungen erfolgen, die von der Produktion abgekoppelt sind. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass solche Zahlungen nicht

indirekt den Handel verzerren, sondern dafür verwendet werden, einen Strukturwandel hin zu einer multifunktionalen Landwirtschaft zu fördern.

4.6 Behutsame Öffnung der Dienstleistungsmärkte

Das in der Uruguay-Runde ausgehandelte Dienstleistungsabkommen GATS (General Agreement on Trade in Services) hat die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels zum Ziel. Es will politische und administrative Handelsbarrieren in diesem Sektor abbauen und mehr Transparenz schaffen. Der verstärkte internationale Wettbewerb von Dienstleistungsanbietern soll das große Potenzial für Kostensenkung und Qualitätssteigerung erschließen. Auch die Entwicklungsländer sind sich zunehmend bewusst, wie wichtig die Rolle funktionierender und effektiver Dienstleistungen für die Effizienz von Industrie- und Agrarwirtschaft ist. Ohne Telefon, FAX und Internet ist beispielsweise eine erfolgreiche Teilnahme am Welthandel nicht mehr möglich. Außerdem eröffnet eine Marktöffnung der reichen Länder auch Dienstleistungsanbietern aus Entwicklungsländern neue Exportchancen.

Trotzdem gab und gibt es noch immer große Vorbehalte der Entwicklungsländer gegen Verhandlungen über eine Liberalisierung des Dienstleistungshandels. Zum einen befürchten sie, dass ihre noch wenig leistungsfähigen einheimischen Anbieter durch ausländische Konkurrenz vom Markt verdrängt werden könnten. Zum anderen besteht nicht zu Unrecht die Sorge, dass die Deregulierung des Dienstleistungshandels den eigenen politischen Handlungsspielraum einschränkt, etwa bei der Sicherung der Daseinsvorsorge.

Der Widerstand der Entwicklungsländer gegen Verhandlungen über Dienstleistungen wurde mit der Aussicht auf eine große Verhandlungslösung im Rahmen der Uruguay-Runde gebrochen. Die Industrieländer versprachen eine Öffnung ihrer Märkte für Agrar- und Textilexporte und erhielten im Gegenzug die Zustimmung der Entwicklungsländer zum Einstieg in Verhandlungen über dieses Thema und den Schutz geistiger Eigentumsrechte. Dabei wurde vereinbart, dass GATS nicht zu einer generellen Liberalisierung verpflichtet, sondern nach dem so genannten Positivlistenansatz kann jedes Land selbst wählen, für welche Sparten es seinen Markt mehr oder weniger weit öffnet.

Dieser Positivlistenansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings zeichnet sich ab, dass mit dem Fortgang der Verhandlungen der Druck von außen wächst,

möglichst viele Sektoren zu öffnen. Die Industrieländer drängen vor allem darauf, dass die Entwicklungsländer ihre Märkte für Banken, Versicherungen, Telekommunikations- und Transport- sowie Wasser- und Energieversorgungsunternehmen öffnen. Umgekehrt sind sie nicht zu substantiellen Zugeständnissen bei der Freizügigkeit von Arbeitskräften bereit, was für ärmere Länder vorteilhaft wäre.

Die Entwicklungsländer können auf der einen Seite durchaus vom erhöhten Wettbewerb durch moderne Dienstleistungsanbieter profitieren. Effiziente und kostengünstige Dienstleistungen erleichtern nämlich effizientes Wirtschaften im produzierenden Sektor und fördern die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Güterexporte. Die Wirkung ist ähnlich wie die einer modernen Infrastruktur, und in der Tat verwischt sich die Grenze zwischen Infrastruktur und Dienstleistungssektor zunehmend. Andererseits kann aber die technologische und organisatorische Überlegenheit ausländischer Anbieter die Entwicklung einheimischer Dienstleistungsunternehmen stark behindern. Viele Entwicklungsländer fürchten daher nicht zu Unrecht eine zu große Abhängigkeit von den internationalen Anbietern und wehren sich gegen eine zu schnelle Liberalisierung.

Dieses Risiko gilt als besonders hoch bei den Diensten der bisher meist öffentlichen Daseinsvorsorge, besonders der Wasser- und Energieversorgung sowie dem Gesundheits- und Bildungsangebot. Es ist zu befürchten, dass eine Privatisierung dieser Bereiche die Versorgungspässe für arme Bevölkerungsgruppen und entlegene Regionen noch vergrößern könnte, da hier die Gewinnaussichten für private Anbieter gering sind. Um diese Probleme und besonders den möglichen Missbrauch privater Monopole auszuschalten, ist eine den Wettbewerb fördernde Regulierung notwendig, mit der aber die einheimischen Behörden in vielen Ländern überfordert sind. Insofern wäre eine pauschale Empfehlung zur Liberalisierung in diesen Bereichen naiv und verfehlt. Daher ist die Politik einiger Industrieländer zu kritisieren, die die Entwicklungsländer unter Druck setzen, ihre sensiblen Dienstleistungsmärkte schneller zu öffnen. Vielmehr muss es jedem Land überlassen bleiben, wann und in welchem Maß es welche Dienstleistungsbranchen liberalisieren will. Angesichts der vielfältigen Probleme besteht noch ein erheblicher Klärungs- und Forschungsbedarf, so dass man zumindest zum jetzigen Zeitpunkt eine weitere Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels keineswegs entwicklungspolitisch als unbedenklich oder sogar hilfreich erklären kann.

4.7 Reform des Abkommens über Geistige Eigentumsrechte

Mit dem TRIPS-Abkommen (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) wurde erstmals der Schutz geistiger Eigentumsrechte (z. B. Patent-, Urheberrechts- und Markenschutz) in die multilaterale Ordnung des Welthandels umfassend integriert. Es gab zwar schon seit langem entsprechende Abkommen, die mittlerweile unter dem Dach der Weltorganisation für geistiges Eigentum (WIPO) gebündelt sind. Durch das TRIPS-Abkommen wurden die Standards und besonders ihre Umsetzung jedoch deutlich verschärft und ausgeweitet. Dies geschah auf Betreiben der Industrieländer, allen voran der USA. Forschungs- und technologieintensive Güter, Musik- und Filmproduktionen sowie Markenprodukte machen dort einen hohen Teil der wirtschaftlichen Wertschöpfung und der Exporte aus, so dass die USA ein besonderes Interesse an der weltweiten Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte haben. Die Entwicklungsländer haben sich lange gewehrt und erst eingewilligt, als ihnen im Gegenzug die Integration des Agrar- und des Textilhandels in das GATT versprochen wurde. Da das TRIPS-Abkommen inhaltlich weithin dem US-amerikanischen und in etwa dem EU-Recht entspricht, sind die notwendigen gesetzlichen Anpassungen auf Seiten der Industrieländer vergleichsweise gering. Für die Entwicklungsländer ist der Reformbedarf in der Gesetzgebung und bei der praktischen Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte dagegen erheblich.

Freilich gibt es gute Argumente für den Schutz geistiger Eigentumsrechte. Er kann grundsätzlich dazu beitragen, Anreize für Innovationen zu erhöhen, weil Unternehmen durch den Schutz die Gewissheit haben, dass sie die Ergebnisse ihrer Forschung für einen bestimmten Zeitraum weitgehend exklusiv nutzen können. Dies ist ohne Schutz geistigen Eigentums besonders dann nicht gegeben, wenn die Entwicklung neuer Produkte sehr aufwändig, die Imitationskosten dagegen gering sind, wie z. B. bei Computerprogrammen oder der chemisch-pharmazeutischen Industrie. Andererseits bergen die Schutzrechte die Gefahr gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsverluste. Wenn sie so gestaltet sind, dass ein Imitationswettbewerb kaum mehr möglich ist oder sie vom Inhaber des Schutzrechts „erfolgreich“ für wettbewerbsschädigende Verhaltensweisen missbraucht werden, muss mit einer schlechten Marktversorgung während der Schutzdauer und sogar über diese Zeit hinaus gerechnet werden.

Problematisch aus der Sicht vieler Entwicklungsländer ist weniger der Schutz geistiger Eigentumsrechte an sich, sondern die vereinbarte Ausweitung auf

Bereiche, die für die wirtschaftliche Entwicklung im Allgemeinen und im Besonderen für das Überleben der Menschen und vor allem der Armen sehr wichtig sind. So muss nach TRIPS bei Saatgut ein *Patent- oder Sortenschutz* eingeführt werden, der vielen Rechtstraditionen widerspricht. Interesse daran haben vor allem Saatgut- und Nahrungsmittelkonzerne, die die Forschung in diesem Feld in steigendem Maße beherrschen. Ihre Produkte finden zunehmend Verbreitung und verdrängen traditionelle Sorten. Dies gefährdet das Recht auf Nahrung kleinbäuerlicher Betriebe in Entwicklungsländern, die von der Subsistenzlandwirtschaft leben. Sie sind darauf angewiesen, einen Teil ihrer Ernte als Saatgut für die nächste Aussaat zurückzubehalten (farmers rights), da sie es sich vielfach nicht leisten können, teures Saatgut zu kaufen, wozu sie durch das Sortenschutzrecht verpflichtet sind.

Ein weiteres Problem sind die Patente auf Produkte, die auf natürlichen Stoffen beruhen und deren Heilwirkungen in vielen Entwicklungsländern schon lange allgemein bekannt sind. Dies fördert die so genannte „*Biopiraterie*“, wenn Unternehmen sich dieses lokale Wissen aneignen und dann selbst Patente auf Stoffe aus den Pflanzen oder auf Verfahren zur Gewinnung von Heilstoffen aus Pflanzen anmelden. Zur Rechtfertigung solcher Patente wird unter anderem ein „Begriff der Neuheit“ herangezogen, der nicht nur umstritten, sondern äußerst bedenklich ist: nämlich Wissen als „neu“ und damit als grundsätzlich patentierbar einzustufen, nur weil es zuvor noch nicht schriftlich veröffentlicht wurde. Begünstigt wird dieser Zugriff ausländischer Unternehmen auf genetische Ressourcen und das traditionelle Wissen über Naturstoffe in Entwicklungsländern durch die mangelnde Kohärenz zwischen der WTO und internationalen Umweltschutzabkommen. Speziell die Beziehung zwischen TRIPS und der internationalen Konvention zum Schutz der Biodiversität (CBD) und dem Cartagena Protokoll über biologische Sicherheit ist bisher noch nicht geklärt. Auf der einen Seite steht die kommerzielle Nutzung der Natur im Vordergrund, auf der anderen Seite soll sie geschützt und alle Menschen an ihrer nachhaltigen Nutzung beteiligt werden.

Ein ebenso wichtiges Thema ist der *Zugang zu Medikamenten*, was in den letzten Jahren angesichts von HIV/AIDS gerade in armen afrikanischen Ländern eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit erregt hat. Um die Bevölkerung mit möglichst preisgünstigen Medikamenten versorgen zu können, hatten die meisten Entwicklungsländer bisher keinen Patentschutz für Pharmazeutika. Aufgrund des TRIPS-Abkommens sind alle Länder verpflichtet, für

Medikamente, die nach 1995 entwickelt wurden, einen solchen Schutz bereit zu stellen. Ausnahmebestimmungen gibt es für die ärmsten Länder, denen eine Anpassungsfrist bis 2016 eingeräumt wurde, und in nationalen Notlagen, wie etwa die Bedrohung der öffentlichen Gesundheit durch Krankheiten wie HIV/AIDS. Im Fall von nationalen Notlagen könnten nach Art. 31 TRIPS Zwangslizenzen zur Produktion von Nachahmerprodukten, so genannte Generika, erteilt werden. Dies ist allerdings an eine Reihe von interpretationsoffenen und schwer erfüllbaren Voraussetzungen geknüpft.

Hauptstreitpunkt war in den letzten Jahren die Vergabe grenzüberschreitender Zwangslizenzen. Auf diese Weise könnten arme Entwicklungsländer, die über keine eigene Pharmaindustrie verfügen und folglich keine Zwangslizenzen an einheimische Produzenten erteilen können, Unternehmen in großen Entwicklungsländern wie Brasilien oder Indien beauftragen, weit billigere Generika für sie herzustellen, um so lebensnotwendige Medikamente zugänglich zu machen. Mit dem Argument, dies würde zu billigen Rückimporten in Industrieländer führen, wurde dies lange blockiert. Nach zähen Verhandlungen einigte man sich auf einen vorläufigen Kompromiss, der 2005 in Hongkong in das TRIPS-Abkommen aufgenommen wurde. Danach können Export- wie Importland bei der WTO eine Ausnahmegenehmigung für eine Zwangslizenz beantragen. Dieser Mechanismus, der aufgrund strikter Bedingungen und hoher bürokratischer Hürden äußerst komplex ist, trägt allerdings den Interessen der armen Länder nur unzureichend Rechnung und konnte bisher noch in keinem Fall angewandt werden.

Angesichts solcher Probleme ist es schwer verständlich, dass die Überprüfung des gesamten TRIPS-Abkommens, die den Entwicklungsländern bereits für 1999 zugesagt und vertraglich vereinbart wurde, in weiten Teilen noch aussteht. Die Vereinbarung der Ministerkonferenz in Hongkong Ende 2005, regelmäßig über die Fortschritte bei der Revision des Abkommens zu berichten, ist bestenfalls ein erster Schritt. Das gleiche gilt auch für den im Herbst 2005 gefassten Beschluss, die Frist der Umsetzung der TRIPS-Regeln für die ärmsten Länder bis 2013 zu verlängern. Dies ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, allerdings gilt dies nur für die 32 ärmsten Mitglieder der WTO.

Umso wichtiger ist es, zunächst alle innerhalb des Abkommens gegebenen Möglichkeiten zu nutzen, vor allem durch Nachverhandlungen besonders strittiger Fragen. Besonders dringlich ist eine grundsätzliche Klärung der Zwangslizenzierung von Patenten durch eine formelle Änderung von Art. 31

TRIPS, um Einzelfallentscheidungen zu vermeiden, die gerade für arme und kleine Länder sehr zeit- und kostenaufwändig sind. Weiter sollten die vor allem für die ärmsten Länder vorgesehenen Übergangsfristen genutzt und gegebenenfalls auch mehrfach verlängert werden, was einem Sonderstatus nahe käme. Es bedarf vor allem wirksamer Vereinbarungen, um den Patentmissbrauch großer Unternehmen und um Biopiraterie zu verhindern. Eine wichtige Voraussetzung für Letzteres ist eine Abstimmung von TRIPS und der Konvention über den Schutz biologischer Vielfalt. Schließlich sollten die Industrieländer auch in bilateralen Verhandlungen vorläufig darauf verzichten, auf eine weitere Verschärfung internationaler Schutzstandards zu drängen.

5 Entwicklungspolitik und Welthandel

Eine entwicklungsorientierte Reform der WTO ist ein notwendiger Schritt, damit der weltweite Handel einen positiven Beitrag zur Überwindung von Armut und Unterentwicklung leisten kann. Allein werden diese Reformen freilich keinesfalls ausreichen. Ebenso wichtig sind entwicklungspolitische Strategien, um einerseits die Grundlagen für eine erfolgreiche Weltmarktintegration armer Länder zu schaffen und andererseits die damit verbundenen Risiken zu mindern. Hier sind die einzelnen Staaten – Entwicklungs- und Industrieländer – wie auch internationale Organisationen in der Pflicht, ihren jeweiligen Beitrag zu leisten.

5.1 Politik der Entwicklungsländer

Mit ausschlaggebend für eine erfolgreiche Einbindung in den Welthandel ist die Politik der jeweiligen Länder, denn alle Reformen der Welthandelhandelsordnung werden wenig bewirken, wenn die Staaten nicht selbst eine entwicklungsförderliche Politik verfolgen. Eine wichtige Voraussetzung ist eine „gute Regierungsführung“ (Good Governance), was die Wahrung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit sowie die Förderung von Demokratie und politischer Partizipation der Bevölkerung einschließt. Daneben besitzt eine marktorientierte Wirtschaftsordnung entscheidende Bedeutung, um die Binnenwirtschaft zu entwickeln. Dazu sind in den meisten ärmeren Ländern institutionelle Reformen erforderlich, um die Effizienz des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs zu sichern. Weitere wichtige Aspekte sind eine gerechte Eigentumsordnung, binnenwirtschaftliche Stabilität und ein funktionsfähiger

Finanzsektor.

Zusätzlich braucht es Maßnahmen, um die *Ausgangsbedingungen schwächerer Marktteilnehmer* zu verbessern und ihre Marktchancen und Handlungsmöglichkeiten zu erweitern. So sind „Investitionen in Menschen“ (Nahrung, Gesundheit, Bildung), welche das Humanvermögen stärken, eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilnahme am Wettbewerb. Dies gilt ebenso für soziale Sicherungssysteme, die u. a. berufliche Flexibilität erhöhen. All dies erfordert ein leistungsfähiges und faires Steuersystem, um den Staaten mehr Handlungsspielräume für Investitionen in diese sozialen Grunddienste oder die Infrastruktur (Transport, effiziente Verwaltung) zu eröffnen. Gerade hier zeigt sich, dass Wirtschafts- und Sozialpolitik aufeinander verwiesen sind.

Weiter ist eine *kluge Außenwirtschaftspolitik* gefordert, welche die Integration in die Weltwirtschaft nicht als Selbstzweck betrachtet oder den Interessen von wenigen unterwirft, sondern in den Dienst der Entwicklung des ganzen Landes stellt. Eine aussichtsreiche Strategie ist eine Verbreiterung der Außenhandelsstruktur bezogen auf Güter, Wirtschaftssektoren oder Absatzmärkte. Eine solche außenwirtschaftliche Strategie stößt allerdings auch auf Probleme. Hindernisse auf der Nachfrageseite sind vor allem der Protektionismus und die Vormachtstellung der Industrieländer im Bereich der Produktion, des Transports und der Vermarktung, was die Spielräume armer Länder spürbar einengt. Allerdings herrscht inzwischen auch unter den Entwicklungsländern selbst scharfe Konkurrenz (z. B. im Textilsektor), so dass sie auch untereinander nicht unerhebliche Handelsbarrieren errichten. Mindestens ebenso groß sind die Probleme auf der Angebotsseite. Die Produktionsstrukturen vieler Entwicklungsländer weisen eine geringe Effizienz auf. Häufig fehlt eine Infrastruktur für den Export, angefangen vom Transport- und Kommunikationswesen bis hin zu Qualitätskontrollen oder Marketing. Mögliche Maßnahmen, um solche Hindernisse abzubauen, sind eine exportorientierte Industrialisierung, Steuernachlässe, Exportprämien bzw. -kredite oder Innovationen in Form alternativer Güter und marktfähiger Dienstleistungen (z. B. Tourismus).

Auch wenn der Handel der Entwicklungsländer nach wie vor primär auf die Industrieländer ausgerichtet ist, haben die Süd-Süd-Beziehungen in den letzten Jahren doch deutlich an Gewicht gewonnen. Allerdings ist die *ökonomische Süd-Süd-Kooperation* im Vergleich zu den fortgeschrittenen Integrationsprojekten vieler Industrieländer (z. B. Europäische Union) noch wenig ent-

wickelt und meist auch weniger stabil. Dies liegt teils an alten politischen Rivalitäten, teils auch an wirtschaftlichen Hindernissen, da vor allem ärmere Länder oft ähnliche Wirtschaftsstrukturen mit einer wenig diversifizierten Produktpalette haben, so dass ihre Möglichkeiten zu einem wechselseitig vorteilhaften wirtschaftlichen Austausch begrenzt sind.

Trotz dieser unbestreitbaren Probleme bietet *mehr regionale Integration* gerade für Länder mit Wirtschaftsstrukturen, die sich zumindest teilweise ergänzen, Vorteile. Die ärmeren Länder sollten sicher auch weiterhin Exporte in die Industrieländer fördern, soweit sie entsprechende komparative Vorteile haben. Der Ausbau regionaler Kooperation kann aber für Länder mit vergleichbarem wirtschaftlichem Potenzial ein sinnvoller Zwischenschritt auf dem Weg zu einer vollständigen Integration in die Weltwirtschaft sein. Eine stärkere regionale Verflechtung verspricht nämlich einen größeren Absatzmarkt und bietet Chancen zur Spezialisierung und für eine effizientere Nutzung eigener Ressourcen und Produktionskapazitäten. Wenn die beteiligten Länder ihre Interessen bei internationalen Verhandlungen gemeinsam vertreten, erweitern sich zudem die politischen Handlungsmöglichkeiten. Allerdings gilt auch für diese regionale Integration, dass sie die multilaterale Ordnung des Welthandels nicht untergraben sollte und deshalb mit der WTO und ihrem Regelwerk abzustimmen ist.

5.2 Politik der Industrieländer

Die notwendigen Reformen der Welthandelsordnung, wie auch die Umsetzung mancher bereits bestehender WTO-Abkommen, verlangen nicht nur in den Entwicklungsländern, sondern auch in den Industrieländern erhebliche *wirtschaftliche Strukturanpassungen*. Es ist nämlich widersprüchlich und unglauwürdig, wenn die Industrieländer Forderungen stellen, deren Erfüllung sie selbst erheblich behindern. So lässt sich z. B. die hohe Verschuldung vieler Entwicklungsländer nur – wie von den Gläubigern verlangt – abbauen, wenn man sie entweder zumindest teilweise streicht oder aber den Schuldnerländern die Gelegenheit gibt, genügend Devisen zu erwirtschaften, um ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Die meisten von ihnen müssen die nötigen Devisen aber vor allem durch Handelsüberschüsse erwirtschaften, und zwar vorrangig gegenüber den Industrieländern, die auch ihre Hauptgläubiger sind. Da diese nun Handelsschranken errichten und ihre eigenen Exporte subventionieren, ist der häufig geforderte Abbau der Verschuldung für einen

Teil der Entwicklungsländer aus ökonomischen Gründen unmöglich, so dass die Forderung, früher eingegangene Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen, ethisch nicht zu rechtfertigen ist.

Die erforderlichen Strukturanpassungen sind allerdings gegen die *Widerstände der Unternehmen und Arbeitskräfte* in den betroffenen Produktionszweigen nur schwer durchzusetzen. Diese Widerstände sind zumindest teilweise gut nachvollziehbar, da solche Reformen soziale Probleme im Inland verschärfen können, wenn etwa staatliche Beihilfen für nicht mehr wettbewerbsfähige Wirtschaftszweige wegfallen. Der Schutz der Beschäftigten in diesen Bereichen durch Subventionen und Abschirmung gegen internationalen Wettbewerb ist allerdings auf Dauer ökonomisch wenig sinnvoll. Er widerspricht zudem der Tausch- und Chancengerechtigkeit. Es ist daher nicht vertretbar, dass die Industrieländer ihre Beschäftigungsprobleme weiter zu Lasten der Entwicklungschancen ärmerer Länder lösen. Die schwierigen Zielkonflikte zwischen einer sozial gerechten Politik auf nationaler und internationaler Ebene, die sich hier zeigen, sind auf andere Weise zu lösen, nämlich durch interne Struktur-reformen und Maßnahmen der Umverteilung.

Die globalisierte Weltwirtschaft verschärft die Beschäftigungsprobleme in den Industrieländern, was diese vor gewaltige Herausforderungen stellt. Eine fortschreitende Liberalisierung des Welthandels wird vermutlich zur Abwanderung weiterer Produktionszweige führen, was es erforderlich macht, neue Produktfelder innovativ zu erschließen und zu nutzen. Dazu braucht es besonders eine Stärkung des Humanvermögens, weil sich die Erwerbschancen niedrig qualifizierter Arbeit durch die Globalisierung tendenziell verschlechtern. Verstärkte Investitionen in Bildung und Forschung sind darum ein zentraler Pfeiler einer erfolgreichen Strukturpolitik. Die Industrieländer brauchen nämlich eine besser qualifizierte Erwerbsbevölkerung, um auf die veränderten globalen Wettbewerbsbedingungen reagieren zu können. In Deutschland ist vor allem eine gezielte Bildungspolitik für bildungsferne Schichten und für Kinder und Jugendliche aus Familien mit Migrationshintergrund erforderlich, denn sonst wird die Gruppe der gering Qualifizierten so groß, dass Integration unter den heutigen Bedingungen einer international verflochtenen Wirtschaft nicht gelingen kann.

Allerdings sind der Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft und der beruflichen Qualifizierung von Menschen Grenzen gesetzt. Die Industrieländer müssen darum auch Maßnahmen ergreifen, um die niedrig qualifizierten

Arbeitskräfte durch strukturpolitische Reformen in den Arbeitsmarkt zu integrieren und durch reguläre Arbeitsplätze am Wirtschaftsleben zu beteiligen. Auch die sozialen Sicherungssysteme bedürfen eines Umbaus, durch den der weltweiten Arbeitsteilung Rechnung getragen wird. Insgesamt geht es auch in den Industrieländern um eine „gute Regierungsführung“, die vor allem den ärmeren Bevölkerungsteilen mehr Beachtung schenkt. Für Menschen mit geringen Qualifikationen ist eine wie auch immer geartete Kombination von Markteinkommen und ergänzender Transferleistung notwendig, damit Arbeitsmarktintegration und Sicherung des Existenzminimums gemeinsam gelingen können.

5.3 Entwicklungszusammenarbeit als Ergänzung der Handelspolitik

Es ist nicht ein vorrangiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, weltwirtschaftliche Kompetenz zu schaffen. Gleichwohl kann sie die Eigenanstrengungen der ärmeren Länder, die Grundlagen für eine eigenständige Entwicklung und eine erfolgreiche Einbindung in den Welthandel zu schaffen, sinnvoll ergänzen. Dies entspricht auch dem Ziel einer nachhaltigen Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, die auf förderliche und zuverlässige politische und institutionelle Rahmenbedingungen im Empfängerland angewiesen ist. Dazu gehören durchsetzungsfähige Reformkräfte in den Partnerländern, die für eine armutsorientierte Entwicklungsstrategie und Wirtschaftspolitik eintreten und dies in der innenpolitischen Debatte glaubwürdig vertreten.

Entwicklungszusammenarbeit, die sich langfristig überflüssig machen will, muss immer das Ziel im Auge behalten, die Chancen der Partnerländer im weltwirtschaftlichen Wettbewerb zu verbessern. Bevorzugte Felder einer handelsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit sind Beratung, Mitaufbau einer verbreiterten Außenhandelsstruktur und Unterstützung von Handelskooperationen mit anderen Ländern des Südens. Dazu gehört auch die Förderung produktiver Sektoren, möglichst in Kooperation mit der Privatwirtschaft, um die Anforderungen der Exportmärkte im Hinblick auf Qualität, Preise und Liefersicherheit zu erfüllen. Insbesondere geht es aber darum, die Chancen der Armen, direkt oder indirekt vom Handel zu profitieren, spürbar zu verbessern. Die Entwicklungszusammenarbeit darf daher den Ausbau von sozialen Grunddiensten und Infrastrukturen, die gezielt den Armen bzw. armen Regionen zukommen, nicht vernachlässigen. Die Konferenz der Vereinten Nationen für

Welthandel und Entwicklung UNCTAD hat dazu im Vorfeld der letzten Ministerkonferenz der WTO Ende 2005 als konkreten Vorschlag einen „handelspolitischen Marshallplan“ für die ärmsten Länder vorgelegt. Er sieht unter anderem einen eigenen „Aid-for-Trade-Fonds“ vor, um den mit der schrittweisen Weltmarktintegration verbundenen Strukturwandel bewältigen zu können.

Gleichzeitig kann und muss die Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Umsetzung der zahlreichen neuen Anforderungen der WTO-Abkommen an die Partnerländer leisten. Sie sollte sich auch dafür einsetzen, dass sich die Regierungen ärmerer Länder aktiver an den Verhandlungen der WTO oder regionaler Handelsabkommen beteiligen können. Dabei ist der Aus- und Fortbildungsbedarf über das Regelwerk der WTO und die Implikationen für die Entwicklungsländer zu berücksichtigen. Für all dies bedarf es sowohl finanzieller Unterstützung als auch eines Austauschs von Wissen und qualifizierter Schulung und Beratung.

Ein Instrument der Entwicklungszusammenarbeit, das die Förderung des Handels anzielt, aber deutlich darüber hinaus geht, ist das Abkommen der EU mit seinen 78 afrikanischen, karibischen und pazifischen Partnerstaaten (AKP), das 2000 in Cotonou (Benin) vereinbart wurde und bis 2020 gültig ist. Diese Vereinbarung ist weltweit einmalig, sowohl was die Zahl der einbezogenen Länder wie was den Umfang der Hilfe betrifft. Zu begrüßen sind der Partnerschaftsgedanke, die stärkere politische Dimension der Kooperation sowie das Bekenntnis zur Armutsbekämpfung und zum Schutz der Menschenrechte, die Hauptziele der Zusammenarbeit sein sollen. Das Abkommen sieht auch veränderte Regelungen für den Handel der EU mit den AKP-Staaten vor, um sie mit den WTO-Verträgen in Einklang zu bringen. Dazu werden derzeit Verhandlungen über „Regionale Wirtschaftspartnerschaftsabkommen“ geführt, deren erklärtes Ziel es ist, Handelshemmnisse abzubauen und den gegenseitigen Handel zu fördern. Dabei drängt die EU allerdings die AKP-Länder zur Öffnung ihrer Märkte, ohne die ungleichen Ausgangsbedingungen schwächerer Partner genug zu berücksichtigen. Teilweise wird auch über Themen verhandelt (etwa Schutz von Investitionen), die in der WTO auf Druck der Entwicklungsländer von der Verhandlungsagenda genommen wurden. Dies verletzt nicht nur das Gebot zuverlässiger Vereinbarungen, sondern steht auch im Widerspruch zum Partnerschaftsgedanken.

Diese Probleme verweisen auf eines der größten Defizite handelsbezogener

Entwicklungszusammenarbeit, nämlich die oft geringe Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche, besonders der Entwicklungs- und Handelspolitik. Dies hat faktisch zur Folge, dass häufig kurzfristige Partikularinteressen Vorrang haben. Es ist darum dringend geboten, alle politischen Maßnahmen der Industrieländer, von denen Wirkungen auf die Entwicklungsländer ausgehen, besser aufeinander abzustimmen. Dies ist ein Grundprinzip einer integralen Entwicklungspolitik. Auch die multilateralen Organisationen, allen voran Weltbank und IWF, sind in ihren vielfältigen Aktivitäten auf Kohärenz verpflichtet. Mit ihren Projekten und Programmen geben sie Anstöße zu wirtschaftlichen Reformprogrammen in den ärmeren Entwicklungsländern und leisten wichtige Beiträge, um die Grundlagen für wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern. Da sie die Vergabe von Hilfen in der Regel an Auflagen binden, wofür es prinzipiell gute Gründe gibt, haben sie auch großen Einfluss auf wichtige Politikbereiche dieser Länder. Im Sinne des Kohärenzgebots ist es wichtig, das Ziel eines breitenwirksamen Wachstums stärker zu berücksichtigen und nicht zu einer vorschnellen Weltmarktintegration zu drängen. Vielmehr gilt es die jeweilige Situation der einzelnen Länder genau zu prüfen und außenhandelspolitische Empfehlungen auf übergeordnete Ziele (z. B. die Millenniumsentwicklungsziele) hin abzustimmen.

6 Handlungsmöglichkeiten der Kirchen

Auch die Kirchen sind als wichtige gesellschaftliche Akteure herausgefordert, ihren Beitrag zu einer gerechten Gestaltung des Welthandels zu leisten. Dies verlangt zum einen eine aktive Beteiligung an der politischen Debatte um die künftige Ordnung des Welthandels. Zum anderen sind sie selbst, wie auch die anderen Weltreligionen, globale Akteure, die durch ihre Aktivitäten und ihr Verhalten Anstöße für eine menschengerechte Weltwirtschaft geben können. Die katholische Kirche ist als Weltkirche dazu besonders verpflichtet, weil sie nach ihrem Selbstverständnis nicht nationale Eigeninteressen verfolgen darf, sondern das Wohl aller Völker und Menschen im Blick haben muss. Auch wenn sie keine spezifische wirtschaftliche Kompetenz besitzt und beansprucht, so muss sie doch ihre zentralen Werte in diesem Politikfeld einbringen.

Die katholische Kirche kann in ihrer ethischen Reflexion auf die reiche Tradition ihrer Sozialverkündigung zurückgreifen, wobei besonders Prinzipien wie Menschenwürde, Gemeinwohl, Solidarität, Subsidiarität und die Option für

die Armen von Bedeutung sind. Diese Maßstäbe gelten auch für die Gestaltung des Welthandels, auch wenn sie keine fertigen Rezepte enthalten. Die in dieser Studie entwickelten sozialetischen Maßstäbe sind an diese Prinzipien und eine entsprechende theologische Reflexion unmittelbar anschlussfähig. Diese Zielvorstellungen, zu denen es in allen großen Religionen Anknüpfungspunkte gibt, besitzen darum für die jeweiligen Kirchenmitglieder bzw. Religionsangehörigen eine hohe Motivationskraft. Dies ist wichtig, damit die ethisch gebotenen Strukturreformen, die stets auf den Widerstand etablierter Eigeninteressen stoßen, eine möglichst breite Unterstützung erhalten. Gerade in der Debatte um solch schwierige Reformen ist die Kirche gefragt, eine globale Perspektive einzubringen und als Anwältin für die Armen aufzutreten, deren Interessen im politischen Prozess in der Regel nur sehr unzureichend Gehör finden.

In Deutschland bezieht die katholische Kirche schon seit vielen Jahren zu handelspolitischen Fragen Position, oft zusammen mit den evangelischen Kirchen, vor allem in der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE). An dieses Engagement kann man anknüpfen, indem man Fragen einer gerechten Welthandelsordnung auf ortskirchlicher Ebene stärker thematisiert und diskutiert. Ebenso wichtig ist die Lobbyarbeit, welche die Positionen der Kirchen in den politischen Prozess einbringt, wie es beispielsweise die Deutsche Kommission Justitia et Pax und die kirchlichen Hilfswerke wie z. B. Misereor oder der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) seit vielen Jahren erfolgreich praktizieren. Diese Lobbyarbeit ließe sich durch kontinuierlichere Dialogstrukturen zwischen Kirche und Politik bzw. Kirche und Wirtschaft ausbauen, um so den Positionen der Kirchen noch mehr Gehör zu verschaffen.

Auf der Ebene der Ortskirchen spielen spezifische Themen eine wichtige Rolle. Unterschiedliche Kampagnen haben in den vergangenen Jahren immer wieder auf ausgewählte Probleme des Welthandels hingewiesen, z. B. die Kampagne „Fair-Spielt“ auf die Frage gerechter Arbeitsbedingungen in der ostasiatischen Spielzeugindustrie. Eine andere Form sind gezielte Aktionen von Kirchengemeinden, Verbänden oder Eine-Welt-Gruppen, z. B. im Einsatz für die traditionellen Eigentumsrechte armer Bauern und Bäuerinnen an Saatgut oder für die Einhaltung sozialer Mindeststandards in der Produktion für den Weltmarkt. Dies geschieht auch durch Werbung für Produkte mit geeigneten Labels, etwa Gütesiegel für Teppiche, die unter Einhaltung von Umwelt-, Arbeits- und Sozialstandards (z. B. keine Kinderarbeit) hergestellt wurden. Entsprechende

Kampagnen und Aktionen bleiben ein wichtiges Element kirchlichen Engagements, um bei möglichst vielen Menschen ein Bewusstsein für Probleme des Welthandels zu entwickeln und für entwicklungsgerechte Konsumweisen zu werben.

Auch in den Ländern des Südens ist das Engagement der Ortskirchen zu Fragen der Weltwirtschaft zu fördern, denn oftmals haben gerade sie Zugang zu konkreten Informationen über die Situation der ärmeren Bevölkerungsschichten und die Auswirkungen von Handelsstrukturen auf deren Lebenssituation. Dieses zivilgesellschaftliche Potenzial sollte man noch mehr nutzen, damit die Lobbyarbeit der Kirchen sich wirklich an den konkreten Bedürfnissen der Ärmsten orientieren kann. Eine Möglichkeit wäre der Aufbau bzw. die Stärkung von Kommissionen wie *Justitia et Pax* in den Ländern des Südens und Ostens.

Die Verbindung von konkreten Erfahrungen und systematischer Reflexion ist auch auf weltkirchlicher Ebene stärker als bisher politisch einzusetzen. So entsendet beispielsweise der Vatikan einen Vertreter zur WTO, der dort Beobachterstatus hat. Damit hat die katholische Kirche einen direkten Zugang zum Prozess der politischen Gestaltung des Welthandels. Solche Möglichkeiten könnte sie noch mehr nutzen, um die Anliegen der Ärmsten politisch zu vertreten. Eine weitere Möglichkeit bieten internationale Zusammenschlüsse und Kooperationen kirchlicher Gruppen und Hilfswerke, die schon heute zu vielen handelspolitischen Themen Wissen sammeln und Positionen formulieren. Die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität (CIDSE), ein Zusammenschluss von 15 katholischen Entwicklungsorganisationen aus Europa und Nordamerika, beschäftigt sich z. B. mit Themen der WTO-Verhandlungen und formuliert dazu kirchliche Positionen.

Ein Beispiel aus dem Bereich weltweiter Handelsbeziehungen, in dem all diese Aspekte verknüpft sind, ist der Faire Handel, in dem sich viele kirchliche Gemeinden und Gruppen schon seit Jahrzehnten engagieren. Man will auf diese Weise Alternativen zu den üblichen Vertriebswegen und kommerziellen Handelsorganisationen aufzeigen. Dies geschieht durch den direkten Bezug von Nahrungsmitteln (z. B. Kaffee) und anderen Produkten von Handelspartnern aus Entwicklungsländern, die in einem Netz von „Eine-Welt-Läden“ bzw. Kirchengemeinden verkauft werden. Deren Tätigkeit hat sich im Laufe der Jahre auch auf den Versandhandel, kirchliche Großverbraucher, Naturkosthandel sowie kommerziellen Handel ausgedehnt, wo diese Produkte mit dem „Transfair“-Label vertrieben werden.

Dieser Faire Handel in seinen vielfältigen Formen hat verschiedene Funktionen. Am wichtigsten ist wohl die Bewusstseinsbildung, insofern er Kunden durch sein Angebot darauf hinweist, dass sich der gegenwärtige Welthandel für viele Menschen in den armen Ländern negativ auswirkt, weil er ihnen keine faire Teilhabe an den Vorteilen weltweiten Handels eröffnet. Der Faire Handel versucht darüber hinaus, die Verbraucher für gerechtere Handelsstrukturen zu mobilisieren. Insofern besitzt diese Bewegung auch ein beachtliches politisches Potenzial, das gestärkt und mehr genutzt werden sollte. Dazu gehört auch das Bewusstmachen, dass die vorrangige oder gar ausschließliche Orientierung von Anbietern wie Konsumenten an möglichst geringen Einkaufspreisen gerade bei Produkten aus Entwicklungsländern häufig dazu führt, dass die Einkommen für die ärmsten Menschen sinken und somit der Beitrag zur Entwicklung abnimmt. Der Kauf von Produkten des Fairen Handels lässt sich daher als Beitrag zur Armutsminderung in Entwicklungsländern herausstellen, weil so – je erfolgreicher dieser Markt wird – mehr Ressourcen über den Handel in Entwicklungsländer transferiert werden.

Der Faire Handel hat also auch eine wirtschaftliche Bedeutung. Auch wenn man ihn in seiner Wirkung nicht überschätzen darf – was schon sein insgesamt sehr geringes Volumen verbietet, das bestenfalls beim Kaffee in wenigen Ländern einen nennenswerten Marktanteil (maximal 5 %) erreicht –, so sollte die Kirche im Norden sehr wohl die positiven ökonomischen Effekte herausstellen. Die Unterstützung genossenschaftlicher Betriebe, mit denen ein enger Austausch gepflegt wird, eröffnet zumindest einigen Armen bessere Handelsperspektiven. Allerdings macht man gleichzeitig den Anbietern in den Ländern des Südens durch Information und Zusammenarbeit bewusst, dass sie sich längerfristig auf handelsübliche Bedingungen einstellen sollten, um nicht plötzlich nicht mehr überlebensfähig zu sein, wenn die Unterstützung aus dem Norden ausfallen sollte.

In fast all diesen Tätigkeitsfeldern sind keineswegs nur die Kirchen aktiv, sondern auch viele andere Akteure der Zivilgesellschaft. Die Kirchen sind daher gut beraten, wenn sie versuchen, ihre Zusammenarbeit mit diesen Akteuren auf nationaler wie globaler Ebene im Hinblick auf solche gemeinsamen Ziele weiter auszubauen. Eine besondere Chance bietet der enge Kontakt der Ortskirchen im Norden mit vielen anderen Ortskirchen in ärmeren Ländern des Südens und Ostens. Diese weltkirchlichen Verbindungen sind ein wertvolles Sozialkapital, das besonders dadurch zu nutzen ist, dass man partnerschaftlich und im Dialog

nach tragfähigen Lösungen für eine faire Weltwirtschaftsordnung sucht. In diesem Austausch werden die Partnerkirchen aufgrund ihrer unterschiedlichen Erfahrungen freilich auch manches voneinander zu lernen haben.

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Broschüren

- Armut und Bevölkerungsentwicklung in der Dritten Welt (1990; auch in englisch, französisch und spanisch); Autoren: Franz Böckle/Hans-Rimbert Hemmer/Herbert Kötter
- Gutes Geld für alle. Sozialethische Überlegungen zur Geldwertstabilität (1991; auch in spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Christen und Muslime vor der Herausforderung der Menschenrechte (1992; auch in englisch und französisch); Autoren: Johannes Schwartländer/Heiner Bielefeldt
- Von der Dependenz zur Interdependenz. Anstöße und Grenzen der Dependenztheorie (1994; auch in englisch und französisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Wirtschaft: global und ökologisch. Überlegungen zu Ressourcenschonung und Umwelterhaltung (1994; auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger und Joachim Wiemeyer
- Mut zur Strukturanpassung bei uns - Hilfe für die Entwicklungsländer (1995; auch in englisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“, vorgelegt von Franz Furger
- Handeln in der Weltgesellschaft: Christliche Dritte-Welt-Gruppen (1995); Autoren: Karl Gabriel/Sabine Keller/Franz Nuscheler/Monika Treber
- Soziale Sicherungssysteme als Elemente der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern (1997; auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“
- Stabilität und soziale Gerechtigkeit. Zur Einführung des EURO (1999); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“

- Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung (1999, auch in englisch, französisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik und der kirchlichen Werke Adveniat, Caritas international, Misereor, missio Aachen, missio München und Renovabis.
- Das soziale Kapital. Ein Baustein im Kampf gegen Armut von Gesellschaften. (2000, auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.
- Globale Finanzen und menschliche Entwicklung (2001, auch in englisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.
- Engagement für Osteuropa – Praxis und Motivation christlicher Solidaritätsgruppen (2002); Autoren: Karl Gabriel, Christel Gärtner, Maria-Theresia Münch, Peter Schönhöffer
- Partnerschaft mit den Armen – Wechselseitige Verpflichtungen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit (2004, auch in englisch und spanisch); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.
- Ökonomisch motivierte Migration zwischen nationalen Eigeninteressen und weltweiter Gerechtigkeit (2005); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“.
- Welthandel im Dienst der Armen (2006); Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und

Die Broschüren sind zu beziehen beim
 Bereich Weltkirche und Migration im Sekretariat der DBK
 Kaiserstraße 161, 53113 Bonn,
 Tel. 0228/103-288, Fax. 0228/103-335
 E-Mail: p.kostka@dbk.de.

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

**Buchreihe "Forum Weltkirche: Entwicklung und Frieden",
Matthias-Grünewald-Verlag Mainz**

- Bd. 1: Peter Hünemann/Juan Carlos Scannone (Hg.): Lateinamerika und die katholische Soziallehre. Ein lateinamerikanisch-deutsches Dialogprogramm (1993)
 - Teil 1: *Wissenschaft, kulturelle Praxis, Evangelisierung. Methodische Reflexionen zur Katholischen Soziallehre*
 - Teil 2: *Armut. Herausforderung für Wirtschafts- und Sozialordnung*
 - Teil 3: *Demokratie. Menschenrechte und politische Ordnung* (vergriffen)

- Bd. 2: Johannes Schwartländer: Freiheit der Religion. Christentum und Islam unter dem Anspruch der Menschenrechte (1993) (vergriffen)

- Bd. 3: Thomas Hoppe (Hg.): Auf dem Weg zu einer Europäischen Friedensordnung. Perspektiven und Probleme nach dem Ende des Kalten Krieges (1994)

- Bd. 4: Joachim E. Tschiersch/Herbert Kötter/Frithjof Kuhnen: Kirchen und ländliche Entwicklung. Einwirkungen auf die Rahmenbedingungen der Entwicklungs-zusammenarbeit - Möglichkeiten und Grenzen (1995)

- Bd. 5: Franz Nuscheler, Karl Gabriel, Monika Treber, Sabine Keller: Christliche Dritte-Welt-Gruppen. Praxis und Selbstverständnis (1996)

- Bd. 6: Jürgen Schwarz (Hg.): Die katholische Kirche und das neue Europa. Dokumente 1980 - 1995 (2 Bände) (1996)

- Bd. 7: Ludwig Bertsch, Hermann Janssen, Marco Moerschbacher (Hg.): Alternativen zur traditionellen Pfarrstruktur. Die Communio-Ekklesiologie und ihre Rezeption in Afrika, Ozeanien und Europa (1997)

- Bd. 8: Thania Paffenholz: Konflikttransformation durch Vermittlung. Theoretische und praktische Erkenntnisse aus dem Friedensprozeß in Mosambik 1976-1995 (1998)

- Bd. 9: Thomas Hoppe (Hg.): Friedensethik und internationale Politik. Problemanalysen, Lösungsansätze, Handlungsperspektiven (2000)

- Bd.10: Jean-Pierre Bastian – Ulrich Fanger – Ingrid Wehr – Nikolaus Werz: Religiöser Wandel in Costa Rica – Eine sozialwissenschaftliche Interpretation (2000)

- Bd.11: Karl Gabriel – Christel Gärtner – Maria-Theresia Münch – Peter Schönhöffer: Solidarität mit Osteuropa – Praxis und Selbstverständnis christlicher Mittel- und Osteuropa-
gruppen
Teil I: Theoretische Vorüberlegungen und Befragungsergebnisse
Teil II: Motive christlichen Solidaritätshandelns (2002)

Bezug nur über den Buchhandel

Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz

Reihe „Projekte“

- 1 Yves Bizeul: Christliche Sekten und religiöse Bewegungen in der südlichen Hemisphäre. Eine Literaturstudie (1995)
- 2 Thomas Bremer (Hrsg.): Religion und Nation im Krieg auf dem Balkan. Beiträge des Treffens deutscher, kroatischer und serbischer Wissenschaftler vom 05. bis 09. April 1995 in Freising (1996)
- 3 Gero Erdmann: Demokratie und Demokratieförderung in der Dritten Welt. Ein Literaturbericht und eine Erhebung der Konzepte und Instrumente (1996)
- 4 Martin Diehl: Rückkehrbereitschaft von Stipendiaten aus Entwicklungsländern. Eine Evaluierung von Förderprogrammen des Katholischen Akademischen Ausländer-Dienstes (KAAD) (1997)
- 5 Günther Freundl/Petra Frank-Herrmann (Eds.): Reproductive Behaviour in Circumstances of Extreme Poverty (1997)
- 6 Karl Gabriel/Monika Treber (Hrsg.): Christliche Dritte-Welt-Gruppen: Herausforderung für die kirchliche Pastoral und Sozialethik (1998)
- 7 Gero Erdmann: Demokratie- und Menschenrechtsförderung in der Dritten Welt. Grundlinien eines Rahmenkonzeptes für die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit (1999)
- 8 Thomas Hoppe (Hg.): Menschenrechte - Menschenpflichten. Beiträge eines gemeinsamen Symposiums der Deutschen Kommission Justitia et Pax und der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben vom 7. bis 8. Dezember 1998 in Köln (1999)

- 9 Antonella Invernizzi (Hg.): Straßenkinder in Afrika, Asien und Osteuropa – Eine kommentierte Bibliographie (2000, mehrsprachig).
- 10 Arnold Riedmann: Das Recht der Armen – Die Rechtshilfearbeit der katholischen Hilfswerke (2001)
- 11 Annette Krauß/Birgit Joußen/Koenraad Verhagen: Finanzsystementwicklung – Spar- und Kreditinstitutionen für die Armen (2001)
- 12 Thomas Bremer (Hg.): Religija, društvo i politika. Kontroverzna tumačenja i približavanja (Religion, Gesellschaft und Politik. Kontroverse Deutungen und Annäherungen) (2002)
- 13 Sandra Casado Antón (Hg.): Selbstfinanzierung der Kirche in Lateinamerika: Die Fälle Chile und Ekuador (2003)
- 14 Ralf Krüger: Wachstums- und Verteilungswirkungen ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern (2004)
- 15 Karoline Dietrich: Interreligiöse Entwicklungszusammenarbeit – Eine Bestandsaufnahme bei den Kirchlichen Hilfswerken und Literaturstudie (2005)
- 16 Mattias Kiefer: Kirchliche Stellungnahmen aus Partnerkirchen zum Thema Globalisierung – Kommentierte Bibliographie mit ausgewählten Analysen (2006)

Zu beziehen beim Bereich Weltkirche und Migration
im Sekretariat der DBK, Kaiserstraße 161, 53113 Bonn,
Tel. 0228/103-288, Fax. 0228/103-335
E-Mail: p.kostka@dbk.de.