

Handel als Motor zur Armutsbekämpfung

Empfehlungen [*Forderungen*] an die Industrieländer

1 Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank

1. *Keine Handelsliberalisierung um jeden Preis.* Standardisierte Exportorientierungs- und Importliberalisierungsaufgaben sind Bestandteil der meisten Strukturanpassungsprogramme des IWF. Diese Politik hat sich im Hinblick auf Armutsbekämpfung nicht als erfolgreich erwiesen und muss beendet werden. Erforderlich ist vielmehr eine differenzierte Analyse des bestehenden Handelsregimes im Hinblick auf seine Wirkungen auf Wachstum und Armutsbekämpfung, aus der von Fall zu Fall empfehlenswerte Handelsreformen abgeleitet werden können.
2. *Poverty Reduction Strategy (Papers).* Handelspolitische Analysen und Diskussionsprozesse haben bislang kaum Eingang in PRSP gefunden. Das PRS-Konzept bietet jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, Handelsreformen in eine *pro poor growth*-Strategie einzubinden. Konkret sollte erarbeitet werden, welche Handelsreformen zur Armutsbekämpfung beitragen können, und für welche erst noch die Voraussetzungen geschaffen werden müssen. LDC-Pilotstudien im Rahmen des *Integrated Framework* (IF) sollten vor diesem Hintergrund beleuchtet und in Reformprogramme integriert werden.

2 Handelspolitik der Industrieländer

3. *Beschleunigung der Marktöffnung für LDC und LIC.* Die EU sollte die Vervollständigung der EBA-Initiative beschleunigen und bis 2005 - also früher als vorgesehen - auch Reis, Zucker und Bananen freien Marktzugang einräumen. Die Initiative sollte [*bis spätestens 2010?*] auf alle LIC ausgedehnt werden, gerade um zu verhindern, dass die große Zahl von Armen in den übrigen LIC zu nachteiligen Bedingungen mit den Produzenten aus LDC konkurrieren.

Restriktivere Industrieländer (bes. die USA) sollten zu Gleichem gedrängt werden. Zumindest sollte die AGOA der USA wesentlich vereinfacht und mittelfristig auf alle LIC übertragen werden.

4. *Agrar- und Textilimporte.* Die Zollstrukturen sollten vereinfacht werden und der stufenweise Abbau der Zölle zugesagt werden. Ziel sollte ein durchschnittlicher Zoll sein, der nicht über dem Durchschnittszoll für die Gesamtheit der Industrieerzeugnisse liegt. Spitzenzölle sind kurzfristig [*in 2-3 Jahren?*] auf das Niveau des Durchschnittszolls zu senken. Zolleskalation gegenüber Entwicklungsländern ist mittelfristig [*in 3-5 Jahren?*] mindestens

soweit zu beseitigen, dass der Durchschnittszoll mittelfristig für alle Verarbeitungsstufen gleich niedrig ist. *[Die Forderung nach „EBA total“ für alle LIC macht diese Empfehlungen z.T. überflüssig.]*

Die Industrieländer sollten mit Nachdruck aufgefordert werden, der WTO-Verpflichtung zur Abschaffung von Quoten im Textil- und Bekleidungshandel möglichst zügig, mindestens aber fristgerecht nachzukommen.

5. *Agrardumping*. Exportsubventionen müssen auf Null heruntergefahren werden. Alle Formen interner produktionssteigernder Subventionen sollten stufenweise abgebaut werden *[bis 2010 um mindestens 50 Prozent]*. Die verbleibenden Subventionen sind unabhängig von der Produktionsmenge zu gestalten. Sie sollten vorrangig als Entgelt für landschaftspflegerische Leistungen gezahlt werden und nach ökologischen Kriterien gestaffelt sein. Angesichts der selbst dann noch hohen Subventionierung europäischer und nordamerikanischer Landwirte sollten Handelsabkommen zwischen ihnen und Entwicklungsländern stets die Option für einseitige Agrarschutzmaßnahmen seitens der Entwicklungsländer enthalten.
6. *Anti-Dumping-Verfahren*. Industrieländer sollten zu der Zusage aufgefordert werden, in den kommenden *[10 oder mehr?]* Jahren keine Anti-Dumping-Verfahren gegenüber arbeitsintensiven Erzeugnissen aus LIC *[Entwicklungsländern?]* einzuleiten.

3 WTO und Doha-Runde

3.1 Allgemeines

7. *Verhandlungskapazitäten der Entwicklungsländer*. Die herrschenden Verhandlungsstrukturen machen es kleineren und ärmeren Entwicklungsländern unmöglich, ihre Positionen zu definieren und ihre Interessen zu vertreten. Die hohe Zahl an Sitzungen, die Vielzahl und Komplexität der Themen und besonders sog. „green room“-Verhandlungen sind dafür hauptursächlich. Daher sollte die Doha-Agenda auf zentrale Entwicklungsthemen verschlankt sowie parallele und informelle Verhandlungen extrem reduziert werden. Bestehende offizielle und private Einrichtungen zur technisch-inhaltlichen Unterstützung bei den Verhandlungen und zum Aufbau von Know how sollten verstärkt unterstützt werden.
8. *Streitschlichtung und Gegenmachtbildung*. Gegenstand der Doha-Runde sollte die Vereinbarung von Maßnahmen sein, die es wirtschaftlich kleineren Entwicklungsländern ermöglichen, in Streitschlichtungsverfahren nicht nur formal, sondern auch materiell gleichgestellt zu sein. Ein erster Schritt ist die Hilfestellung durch Handelsrechtsexperten, die weiter personell und finanziell ausgebaut werden muss. Noch wichtiger erscheinen aber Regelungen, die die wirtschaftliche Retorsionsmacht wirtschaftlich schwächerer Länder erhöhen.

So wäre etwa über Möglichkeiten eines „*cross country retaliation*“ von Entwicklungsländern gegenüber Industrieländern [*und Schwellenländern?*] nachzudenken.

3.2 GATT

9. *Verbindliche Zusagen der entwickelten Länder.* Die Industrieländer sollten o.g. Verpflichtungen (2.3-2.6) eingehen und gemeinsam mit ihren Verhandlungspartnern Zeitpläne vereinbaren.
10. *Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern.* Bislang sieht das WTO-Regelwerk nicht vor, dass Präferenzen gegenüber Entwicklungsländern (*special and differential treatment*) nicht zurückgenommen werden können. Alle oben empfohlenen Maßnahmen sollten im Rahmen der Doha-Runde gebunden werden.
11. *Development Box im Agrarabkommen.* Der Vorschlag verschiedener Entwicklungsländer, eine *development box* für Entwicklungsländer einzurichten, sollte unterstützt werden. Gleichwohl sollte als „Gegenleistung“ sichergestellt werden, dass Ausnahmeregelungen zur Sicherung/Herbeiführung von Ernährungssicherheit und ländlicher Entwicklung nicht instrumentalisiert werden, um Regulierungen zu protegieren, die zulasten der Armen gehen.
12. *Beitrag der Schwellenländer.* Angesichts des ökonomischen Erfolgs mehrerer Schwellenländer und der wachsenden Bedeutung ihrer Märkte für LIC sollten sich auch diese zu spürbaren Marktzugangserleichterungen für agrarische und arbeitsintensive Güter aus LIC verpflichten. [*Industrieländer sollten ihnen entsprechende Anreize setzen.*]

3.3 Übrige WTO-Themen

3.3.1 TRIPS

13. LDC sollten gänzlich und für unbefristete Zeit von *allen* TRIPS-Verpflichtungen ausgenommen werden. Die Länder verfügen über so geringe finanzielle, administrative und personelle Ressourcen, dass ihre Verwendung für den Aufbau eines effektiven Systems gewerblichen Rechtsschutzes unverantwortlich erscheint.
14. *Gewerbliche Schutzrechte.* Die uniforme Anwendung der patentpolitischen Standards der westlichen Industrieländer auf alle Länder - unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand, soziokulturellen und politischen Charakteristika - widerspricht entwicklungspolitischen Erfordernissen und Zielen. Daher müssen die Vereinbarungen flexibilisiert werden. Zu den denkbaren Alternativen zählt die Herabsetzung und Ausrichtung der vorgeschriebenen Mindestlaufzeit (derzeit 20 Jahre) am Entwicklungsstand.

Verpflichtung der WTO-Mitglieder, dass gewerblicher Rechtsschutz oder Urheberrechte nicht für scheinbar „Neues“ von Dritten beansprucht werden können, wenn es auf traditionellem bzw. mündlich weitergegebenem Wissen basiert.

15. *Medikamente*. Die TRIPS-Vereinbarungen müssen unmissverständlich derart geändert werden, dass zumindest Entwicklungsländer jederzeit die Möglichkeit haben, zur Bekämpfung schwerwiegender Krankheiten das Monopol von Patentinhabern außer Kraft zu setzen. Dabei geht es in erster Linie um Medikamente gegen Infektionskrankheiten, aber auch um andere chemische oder biotechnologische Produkte oder Verfahren. Dies muss das Recht einschließen, Generika zu importieren, sofern der Patentinhaber nicht bereit ist, das Land zu den gleichen Konditionen wie ein Generikaproduzent zu beliefern.¹
16. *Sortenschutz*. Das TRIPS-Abkommen ist derart zu präzisieren, dass Länder weder zum Patentschutz noch zum UPOV-System gezwungen werden, sondern alternative *sui generis*-Systeme implementieren können, die u.a. Landwirte- und Züchterprivilegien einschließen.
17. *Nutzung biologischer Vielfalt*. Die Biodiversitätskonvention (CBD) verfolgt den Anspruch, dass die Gewinne aus der kommerziellen Nutzung biologischer Vielfalt gerecht verteilt werden sollen unter denen, die die Vielfalt bereitstellen und pflegen, und denen die, die auf dieser Basis Produkte/Verfahren herstellen und kommerziell vertreiben. Das TRIPS-Abkommen hat sich diesem Anspruch unterzuordnen. [*Forderung von Oxfam (2002), die u.E. aber nicht praktikabel ist: Patente für Erfindungen, die auf genetischen Ressourcen beruhen, dürfen ohne vorherige Zustimmung des Ursprungslands der Ressource und der lokalen Bevölkerung nicht erteilt werden.*“]

3.3.2 GATS

Die Liberalisierung des internationalen Dienstleistungshandels sollte nicht Ziel einer Handelsrunde sein, die vorgibt, Belange der Entwicklungsländer in den Mittelpunkt zu stellen. Speziell zur Bekämpfung absoluter Armut kann GATS voraussichtlich nichts Wesentliches beitragen. Mögliche Ausnahme sind die Verhandlungen zu Dienstleistungen des „mode IV“ (*movement of natural persons*). Zugeständnisse der Industrieländer gegenüber Dienstleistern aus Entwicklungsländern könnten über Wachstumseffekte möglicherweise mittelbar auch den Ärmsten zukommen.

18. *Freeze*. Entwicklungsländer sollten nicht genötigt werden, weitere Liberalisierungszugeständnisse im Dienstleistungsbereich zu machen. Zuvor bedarf es grundlegender und landesspezifischer Wirkungsanalysen.

¹ Generikaimport, die Liste der konkreten Infektionskrankheiten bzw. Verfahren, um zu entscheiden, ob jenseits der gelisteten Infektionskrankheiten Zwangslizenzen erteilt (Generikaimport erlaubt) werden dürfen, sind im Wesentlichen die Hauptstreitpunkte in den momentanen TRIPS-Verhandlungen (Stand: Februar 2003).

19. *Movement of natural persons*. Industrieländer sollten sich offen gegenüber Verhandlungen über den Marktzugang für arbeitsintensive Dienstleistungen aus Entwicklungsländern zeigen. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Erbringung dieser Dienstleistungen zu Löhnen und Arbeitsbedingungen erfolgt, die dem Importland angemessen sind.

3.3.3 Sozialstandards

20. *Verankerung in der WTO?* Es erscheint uns als kein zielführender Weg zur Bekämpfung von Armut und zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu sein, wenn die Gewährung von Handelsrechten (Marktzugang zu MFN-Bedingungen) an die effektive Einhaltung von Sozialstandards gekoppelt würde. Vielmehr bestünde die Gefahr, dass Sozialstandards in ähnlicher Weise wie die Anti-Dumping-Bestimmungen von den wirtschaftlich mächtigeren Ländern instrumentalisiert würden, um gegen unliebsame Konkurrenz vorzugehen.
21. *Multilaterale Handelssanktionen*. Auf krasse systematische Verletzungen von grundlegenden Arbeitnehmerrechten (z. B. der Vereinigungs- und Verhandlungsfreiheit) sollte von der Staatengemeinschaft ebenso wie auf die Verletzung arbeitsplatzunabhängige Menschenrechte grundsätzlich auch mit handelspolitischen Maßnahmen reagiert werden können. In den WTO-Abkommen sollte explizit verankert werden, dass die WTO-Bestimmungen kein Land hindern sollen, solche multilateral beschlossenen Sanktionen (etwa im Rahmen der ILO [Art. 33]) umzusetzen (ähnlich wie dies seit Anbeginn für Sanktionen gilt, die der UN-Sicherheitsrat beschließt).

3.3.4 Neue Themen in die WTO?

22. *Keine neuen Themen wie Investitionen, Wettbewerbsrecht und öffentliches Beschaffungswesen*. Ihre Verhandlung würde die Doha-Runde überfrachten sowie die Informations- und Verhandlungskapazitäten ärmerer und kleinerer Entwicklungsländer überfordern. Ein Ausschluss dieser Themen aus der WTO hindert die OECD-Länder keineswegs daran, internationale wettbewerbsrechtliche Regeln zu vereinbaren, um transnationale Unternehmen diesen zu unterwerfen.

4. Rohstoffinstitutionen

23. *Einnahmefallversicherungen*. Versicherungen für Kleinproduzenten von agrarischen Rohstoffen in Entwicklungsländern zum Schutz vor natürlichen und *terms of trade*-Schocks sollten etabliert, international gefördert und subventioniert werden. *[Weitergehende Vorschläge, wie Rohstoffpreisabkommen etc., sind problematisch, u.a., da sie langfristig*

entwicklungspolitischen Erfordernissen nicht zuträglich zu sein scheinen, aber auch, weil ihr Scheitern mehr oder weniger vorprogrammiert ist.]

24. *Entwicklungszusammenarbeit. ... [Empfehlungen für die bi- und multilaterale Zusammenarbeit würden wie Binsenweisheiten wirken. Beispiel: "Fokussierung auf Projekte/Programme der binnen- und weltmarktorientierten Produktdifferenzierung in LDC und zwar mikroökonomisch und strukturpolitisch." Die Frage ist aber eigentlich eine ganz: Soll man, um zumindest kurzfristig Armut zu reduzieren, die Rohstoffproduktion für den Export erhöhen, auch wenn die Vielzahl solcher Programme den Preisverfall beschleunigen können, ökologisch bedenklich sind, und Monoexportstrukturen zementieren? ...]*
25. *Fair Trade-Initiativen. ...[ggfs. auf Beitrag eingehen und Fördermöglichkeiten?]*

5 EZ und darüber hinaus

26. *Außenhandel als Schwerpunkt der EZ?* Die EU hat nach eigenen Angaben ca. 640 Mio. Euro für handelsbezogene EZ-Projekte ausgegeben, davon etwa 190 Mio. Euro für die Außenhandelsförderung im engeren Sinne. So hilfreich solche Projekte im Einzelfall sein können, so sollte doch vermieden werden, dass der „Hilfe zum Handel“-Ansatz zulasten der zur Armutsbekämpfung zentralen Bereiche Gesundheit, Bildung, Kreditzugang und allgemeiner Infrastruktur geht. Werden dort Fortschritte erzielt, sind die Chancen für ein „*pro poor-growth through trade*“ am höchsten, vor allem bei offenen Märkten der Industrieländer.

Darüber hinaus erscheinen Projekte zur Handelsförderung im weiteren Sinne vorteilhafter. Damit sind solche gemeint, die auf eine Verbesserung des Zugangs der Armen zu Märkten im Allgemeinen abstellen, also auch und gerade die Binnenmärkte.

27. *Erhöhung der EZ.* Handel kann ein Motor zu Armutsbekämpfung sein. Allerdings ist für die meisten LIC „*Handel statt Hilfe*“ für LDC und viele der übrigen LIC kein erfolgversprechender Ansatz. Damit die förderlichen internen Voraussetzungen für „*pro poor-trade*“ geschaffen werden können, bedarf es vielmehr zusätzlicher Mittel in LIC („*first pro poor, then trade*“). Außerdem sind die ärmsten Länder auf technische und finanzielle Hilfen zur Bewältigung der Kosten von Handelsreformen (Aufbau administrativer Strukturen, ggfs. sinkende Zolleinnahmen) angewiesen.

28. *Mehr Kohärenz zwischen EZ- und Handelspolitik sowie anderen Politikfeldern.*

29. *Entschuldung.* Voraussetzungen und Spielräume für *pro poor trade* schaffen, bedeutet auch, alle HIPC zu entschulden und SIMIC zumindest spürbare Schuldenerleichterungen einzuräumen.

6 Ausblick

Die EU hat verschiedene Vorschläge für die Agenda der Doha-Runde in den WTO-Prozess eingespeist, die in die richtige Richtung weisen. Sie sollte diese im oben beschriebenen Sinne ausbauen und andere Industrieländer [*und Schwellenländer?*] für weitergehende Marktöffnungsschritte gewinnen [*indem sie u.a. die Öffnung ihrer Märkte für diese Länder daran koppelt*].

Die EU kann es sich leisten, in der Doha-Runde darauf zu verzichten, den Entwicklungsländern bessere Zugangsmöglichkeiten für europäische Waren abzuverlangen. Das würde nicht nur ihre entwicklungspolitische Glaubwürdigkeit erhöhen, sondern auch die Glaubwürdigkeit ihres Plädoyers für ein liberales Welthandelsregime. Allzu oft wird vergessen, dass eine einseitige Marktöffnung seitens der Industrieländer kein Opfer darstellt, sondern dass nach gängiger Lehrmeinung und laut empirischen Schätzungen vor allem auch die Menschen und Volkswirtschaften der Industrieländer selbst davon profitieren werden.

Armutswirkungsanalysen vor jeder Handelsreform

Winters (2002) schlägt einen Katalog an Fragen vor, deren Klärung jeder Handelsreform vorgeschaltet werden sollte. Die hier leicht abgewandelten Kernfragen lauten:

- *Preisänderungen*. Welche Preise werden durch die Reform steigen, welche werden sinken? Werden die Preisänderungen - an der Grenze - an die Armen - im und auf dem Land - weitergegeben? Werden wichtige Güter, die von Armen konsumiert werden, besser verfügbar, billiger oder teurer? Werden wichtige Güter, die von Armen produziert werden, teurer oder billiger? Gibt es unterschiedliche Effekte auf die einzelnen Haushaltsmitglieder (Männer, Frauen, Kinder)?
- *Beschäftigungswirkungen und spill overs*. Wie arbeitsintensiv sind die voraussichtlich schrumpfenden und die expandierenden Sektoren? Schrumpfen bzw. expandieren Branchen, die für Arme mittelbar von Bedeutung sind? Sind Arme von den unvermeidlichen Anpassungsbürden (insb. vorübergehende Arbeitslosigkeit) betroffen?
- *Fiskalische Wirkungen*. Welche Einnahmeneffekte sind zu erwarten, inwieweit können sinkende Zolleinnahmen an anderer Stelle kompensiert werden? Wie hoch sind mittelbare Folgekosten der Reform?
- *Risiken*. Werden den Armen besondere Risiken (Preisvolatilität, vorübergehende Arbeitslosigkeit) abverlangt?
- *Wirtschaftswachstum*. Fördert die Handelsreform ein breites Wirtschaftswachstum? Wird es Ungleichheit verschärfen oder reduzieren?