

Handel(sliberalisierung): Ein Motor zur Armutsbekämpfung?

*Eine Zusammenfassung empirischer Studien und kontroverser
Diskussionen im Vorfeld der 5. WTO-Ministerkonferenz in Cancún*

ENTWURF

Prof. Dr. Margareta E. Kulessa
(Fachhochschule Mainz)

unter Mitarbeit von
Dipl.-Volksw. Matthias Oschinski
(Johannes Gutenberg-Universität Mainz)

5. März 2003

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	3
1.1 Handel und Hilfe („trade and aid“).....	3
1.2 Inhalt und Aufbau.....	3
2. Weltweite Entwicklung von Handel, Einkommen und Armut.....	4
3. Handelsabhängigkeit und Handelsliberalisierung der Entwicklungsländern.....	7
3.1 Überblick.....	7
3.2 Treibende Kräfte hinter der Handelsliberalisierung.....	7
4. Armutbekämpfung durch Handel: Potenzielle Wirkungskanäle.....	9
4.1 Ökonomische(Lehrbuch-)Argumente für die Liberalisierung.....	9
4.3 Zwischenfazit.....	12
5. Handel und Armut: Zusammenfassung empirischer Studien.....	13
5.1 Definitions- und Messprobleme.....	13
5.2 Wachstumswirkungen des Handels.....	14
5.3 Offenheit, Wachstum und Armut.....	15
5.4 Lohn- und Beschäftigungswirkungen.....	17
5.5 Direkte Preis- und Absatzwirkungen für die Armen.....	19
5.6 Handelsliberalisierung und Staatshaushalt.....	21
5.7 Zusammenfassung.....	22
6. Zur Rolle der Industrieländer.....	23
6.1 Diskriminierung der Importe aus Entwicklungsländern.....	23
6.2 Agrarhandel.....	26
6.3 Textilhandel.....	27
6.4 Mehr Chancen durch offene Märkte.....	28
6.5 Zwischenfazit: Diskriminierender Protektionismus der Industrieländer.....	29
7. Offene Fragen und Kontroversen.....	29
7.1 „To trade or not to trade“.....	29
7.2 Nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer.....	31
7.3 Vom richtigen Zeitpunkt und der richtigen Reihenfolge.....	31
7.4 Produktdiversifizierung in rohstoffexportierenden LDC.....	33
Empfehlungen.....	E1
Anhänge I u. II: Schaubilder und Tabellen.....	A1
Anhang III: Zur Definition der Offenheit einer Volkswirtschaft.....	A17

Literatur- und Quellenverzeichnis

1. Einführung

1.1 Handel und Hilfe („trade and aid“)

Die These von der „Entwicklung durch Handel“ ist in jüngster Zeit wieder verstärkt in den Mittelpunkt sowohl der handels- als auch der entwicklungspolitischen Diskussion gerückt. Zentraler Anknüpfungspunkt ist die sog. Entwicklungsrunde der WTO. Im Herbst 2001 wurde in Doha eine neue Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation, deren knapp 150 Mitglieder ca. 95 Prozent des Welthandels ex- und importieren, vereinbart. Deklariertes Ziel der Doha-Runde ist die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft - vor allem der am wenigsten entwickelten Länder (LDC). Weltweiter Protektionsabbau, so eine Berechnung der Weltbank, könnte die Zahl der Menschen in Armut bis 2015 um 13 Prozent reduzieren (IMF/Worldbank 2002).

Bei der Entwicklungspolitik der Europäischen Union spielt das Thema auch jenseits der WTO eine gewichtige Rolle. Exemplarisch dafür sind:

- *EBA-Initiative der EU*. Im Frühjahr 2001 räumt die Europäische Union fast allen Importen aus den LDC zoll- und quotenfreien Zugang zu ihren Märkten ein (EBA, *everything but arms*).
- *Trade and Aid-Ansatz der EU*. Im Herbst 2000 erklären Rat und Kommission „Handel und Entwicklung“ zum vorrangigen Bereich der gemeinschaftlichen Entwicklungspolitik. Im Herbst 2002 folgt die Annahme eines Aktionsprogramms für handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit.
- *Cotonou-Abkommen zwischen EU und AKP*. Im Sommer 2000 wird eine neue Form der Kooperation zwischen der EU und der Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP) vereinbart, in deren Mittelpunkt der Handel und der Abschluss sog. Wirtschaftspartnerabkommen steht. Seit Herbst 2002 wird über die einzelnen Handelsabkommen verhandelt.

1.2 Inhalt und Aufbau

Das vorliegende Hintergrundpapier konzentriert sich auf den Zusammenhang zwischen Handel und Armut in Entwicklungsländern sowie daraus folgende Politikempfehlungen. Der Fokus liegt auf dem Warenhandel bzw. dem GATT.¹

¹ [Daraus folgt, dass für weitere WTO-Themen auf andere Quellen - auch und gerade von NRO - zurückgegriffen werden müsste. Zum Beispiel: TRIPS, GATS, Transparenz- und Partizipationsdefizite der WTO, Investitionen und Wettbewerbsrecht, Umweltstandards, Sozialstandards. Hierzu und ganz besonders für Dienstleistungen, empfiehlt sich ggfs. die Erstellung eines weiteren Grundlagenpapiers.]

Außerdem ist der Blick zum einen auf die Ärmsten der Menschen gerichtet und zum anderen auf die Niedrigeinkommensländer (LIC), speziell die am wenigsten entwickelten (LDC).

Zweck des Papiers ist es,

- die potenziellen wirtschaftlichen Wirkungen eines liberalisierten und/oder expandierenden Handels auf die Armen grundsätzlich darzustellen und zu schematisieren (Kap. 4),
- die Ergebnisse empirischer Studien zusammenzufassen (Kap. 5),
- Kontroversen zu skizzieren und offene Fragen zu identifizieren (Kap. 6),
- und die Rolle von Industrieländern zu beleuchten (Kap. 7).

Vorangestellt ist ein knapper Überblick über die weltweite Entwicklung von Einkommen, Armut und den internationalen Handel (Kap. 2). Außerdem wird kurz auf das Ausmaß und die treibenden Kräfte handelspolitischer Integration eingegangen (Kap. 3).

Das vorliegende Hintergrundpapier wird durch einen Katalog von Empfehlungen/Forderungen ergänzt, der im Wesentlichen auf NRO-Materialien und Publikationen internationaler Organisationen basiert. Die enthaltenden Empfehlungen gehen über die im Hintergrundpapier angesprochenen Fragen deutlich hinaus.

2. Weltweite Entwicklung von Handel, Einkommen und Armut

Entwicklungsländer integrieren sich überdurchschnittlich schnell in den Welthandel²

In den 1990er Jahren ist der internationale Handel steil angestiegen. Das Weltexportvolumen (Warenhandel 1990-99) ist durchschnittlich um ca. 6,5% pro Jahr angestiegen, während die weltweite Produktion mit einer Rate von ca. 2,5% wuchs.³ Zum Warenexport im Wert von ca. 6.400 Mrd US-\$ kommt der internationale Dienstleistungshandel von ca. 1.500 Mrd. US-\$ hinzu, dessen Wert sich ebenfalls fast verdoppelte (WTO 2002). Die Weltexportquote (Exporte/BIP) beträgt mittlerweile ca. 25 Prozent.

Die Gruppe der Entwicklungsländer hat zu Wachstum und Handel überdurchschnittlich viel beigetragen. Ihr Anteil am Warenhandel stieg von 24 auf 32 Prozent (ohne Öl von 18 auf 26%) (Abb 3). Dafür ist besonders der wachsende Export verarbeiteter Waren („*manufactures*“) ursächlich. Nur noch 30 Prozent aller Entwicklungsländerexporte sind Primärgüter, gegenüber 45% (1990) bzw. 80% (1970-80) (Abb. 5). Damit hat sich die grobe Exportstruktur der Entwicklungsländer den Industrieländern angenähert.

² Die Angaben basieren auf Daten des UNCTAD Statistical Yearbook, soweit nicht anders angegeben.

³ 2001 und vermutlich auch 2002 ist der Handel jedoch etwas zurückgegangen.

LIC konnten ihren Anteil am Weltexport von 3,7 auf 6,3% steigern, hauptsächlich durch den rasch wachsenden Export arbeitsintensiver Waren und einen moderaten Anstieg der Agrarexporte. 1990 waren noch ca. 55% der exportierten Waren Primärgüter, mittlerweile sind es ca. 45%.

Die gesamten Warenexporte der Entwicklungsländer entsprechen ca. 30% ihres BIP gegenüber ca. 17% für die Industrieländer (Abb. 2).⁴ Die durchschnittliche, ungewichtete Exportquote (Waren u. Dienstleistungen) stieg in Entwicklungsländern von ca. 20 auf 27% und in OECD-Ländern von 16 auf 21%.

Entwicklungsländer exportieren pro Kopf Waren im Wert von ca. 420 US-\$ (entspricht 31% des pro-Kopf-Einkommens), Industrieländer exportieren 4.500 US-\$ pro Kopf (17% des PKE). In der Gruppe der LIC sind es 115 \$ pro Kopf (20% des PKE).

Die addierte Handelsbilanz der Entwicklungsländer ist seit 1998 kontinuierlich im Plus, d.h. sie exportieren mehr als sie importieren.

Wachstum der Entwicklungsländer⁵

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist in Entwicklungsländern ebenfalls überdurchschnittlich gestiegen mit jährlich 4,8% p.a. (1990-2000) gegenüber 2,4% in Industrieländern (Tab. 1). Das Pro-Kopf-Einkommen (PKE) stieg um durchschnittlich 3,0% pro Jahr gegenüber 1,7% in Industrieländern. Nach Einkommensgruppen stieg das durchschnittliche PKE am wenigsten in Ländern mit mittlerem Einkommen (1,4% p.a.). Am schnellsten wuchs es in den LIC (5,5% p.a.), allerdings von extrem niedrigem Niveau. LIC sind auch die Gruppe mit der höchsten Integrationsgeschwindigkeit und der höchsten durchschnittlichen Exportquote (ca. 27%) (Abb. 2).

Absolute Armut⁶

Etwa 2,6 Mrd. Menschen leben in absoluter Armut (gemessen an der Kaufkraft ihres Einkommen in \$₁₉₈₅), d.h. sie haben weniger als 2 US-\$ pro Tag zur Verfügung (Abb. 7). Davon leben 1,1 Mrd. Menschen in allerextremster Armut (weniger als 1\$ pro Tag). Über 70% der absolut Armen leben in Asien, davon über 40% Südasien und ca. 25% in China. Am verbreitetsten ist Armut in Südasien (ca. 85% der Bevölkerung) und in Subsahara-Afrika (ca. 75% der Bevölkerung). Subsahara-Afrika ist darüber hinaus die Region mit dem höchsten Anteil von Menschen, die mit weniger als 1 US-\$ pro Tag auskommen müssen (ca. 45%) (Tab. 2).

Nachdem absolute Armut binnen der 1980er deutlich zugenommen hatte, ist die Gesamtzahl gegen Ende der 1990er Jahre ein wenig gesunken, so dass bei wachsender Bevölkerung der Anteil der Armen von ca. 62 auf 43% gesunken ist. Nimmt man China aus der Berechnung heraus, hat sich Armut jedoch sogar leicht verbreitet. Ursächlich hierfür ist zuvorderst die Zunahme von Armut in

⁴ Die relativ niedrige Quote für die Industrieländerexporte resultiert vor allem aus den kleinen Exportquote der großen Volkswirtschaften der USA (ca. 10%) und Japans (ca. 9%).

⁵ Die Angaben basieren auf Daten des UNCTAD Statistical Yearbook und den World Development Indicators (WDI 2002) soweit nicht anders angegeben.

⁶ Die Angaben basieren auf den WDI 2002.

osteuropäischen und zentralasiatischen Staaten, aber auch in Nordafrika und im Nahen Osten.

Marginalisierung der LDC⁷

Wirtschaftliche und soziale Durchschnittsdaten suggerieren, dass die 1990er für die Entwicklungsländer ein - ökonomisch und sozial - vergleichsweise erfolgreiches Jahrzehnt waren. Allerdings ist die Entwicklung extrem heterogen. Lässt man ehemalige Ostblock- und Nachfolgestaaten wegen ihrer besonderen Umbruchsituation außen vor, so befinden sich vor allem unter den LDC etliche Länder, deren Situation sich im Globalisierungsjahrzehnt vom allgemeinen Trend abgekoppelt hat. Botswana ist das einzige Land, dass während der 90er Jahre dem LDC-Status entwachsen und aus der Liste gestrichen wurde.

Daten für die verbleibenden 49 LDC mit knapp 700 Mio. Einwohnern sind vergleichsweise spärlich und besonders unzuverlässig. Nach Angaben der UNCTAD (2002) ist absolute Armut in LDC im Durchschnitt extremer als andernorts. Nach wie vor haben über 80 Prozent der Bevölkerung weniger als 2 \$ am Tag, über 50% haben weniger als 1 \$. In aktueller Währung beträgt der durchschnittliche Pro-Kopf-Konsum der Armen in LDC knapp 45 US-Cents pro Tag.

In LDC stieg das PKE nur um 1,2% (2000: 280 \$) (Tab. 1). In 20 LDC ist das PKE sogar gesunken. Lediglich 8 LDC überschritten ein durchschnittliches PKE-Wachstum von 3%. Kein LDC erreichte das durchschnittliche PKE-Wachstum der Gesamtgruppe der LIC (5,5% p.a.).⁸ Die Einkommenskluft hat somit zu allen anderen Ländergruppen weiter zugenommen. Das durchschnittliche PKE der LDC beträgt in Relation zu allen LIC 1:2 und zu den MIC 1:7, zu den HIC ist das Verhältnis 1:24 und zu den Industrieländern 1:96 (Abb. 6).

Der Anteil der LDC am Weltexport beträgt lediglich 0,53%. Das ist zwar eine Steigerung gegenüber 1990 (0,47%), aber noch in den 1960er hatte der Anteil rund 3% betragen. LDC exportieren Waren im Wert von knapp 40 Mrd. US-\$ (Abb. 8). Daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Pro-Kopf-Export von 60 US-\$. Dies entspricht etwa 20% des PKE, und liegt somit etwa gleich auf mit dem LIC-Durchschnitt. Die Exportstruktur ist indes eine völlig andere. Über 60 Prozent sind nach wie vor unverarbeitete Primärgüter (Tab. 3). Der Anteil verarbeiteter Primärgüter ist auf 8% gefallen (1990: 18%). Nahezu sämtliche übrigen Exporte sind *low skill*-Waren (Textil, Bekleidung etc.). Auch innerhalb der LDC ist das Bild heterogen. Bei etwa einem Drittel der LDC machen Primärgüter über 90% des gesamten Exportwerts aus.

Die Exportquote ist wesentlich moderater gestiegen als in anderen Entwicklungsländern und beträgt etwa 18 Prozent, und die Warenexportquote liegt bei knapp 16 Prozent. Die Importe liegen nach wie vor deutlich über den Exporten (Abb. 7). Das addierte Handelsbilanzdefizit beträgt ca. 3 Mrd. US-\$ und entspricht somit nahezu einem Zehntel der Exporteinnahmen.

⁷ Die Angaben basieren auf Daten des UNCTAD Statistical Yearbook (www.unctad.org), der Weltbank (World Development Indicators 2002) und dem Least Developed Countries Report 2002 (UNCTAD 2000), soweit nicht anders angegeben.

⁸ Einzige Ausnahme ist Äquatorial-Guinea infolge von Erdölexporten.

3. Handelsabhängigkeit und Handelsliberalisierung der Entwicklungsländern

3.1 Überblick

Die Abhängigkeit der Volkswirtschaften vom Handel - gemessen an der Handelsquote⁹ - ist seit Ende der 1980er Jahre weltweit gestiegen (Abb. 2 u. Tab. 6). Die Handelsquote der einzelnen Länderkategorien liegt zwischen 40% (OECD) und 66% (MIC). Die Gruppe der Entwicklungsländer ist nicht nur in überdurchschnittlichem Maße außenhandelsabhängig, sondern auffallend ist der rasante Anstieg während der 1990er Jahre.

Die Handelsquote sagt nicht zwingend etwas über den Grad der Handelsliberalisierung aus, welcher ungleich schwerer zu messen ist.¹⁰ Indizien für Handelsliberalisierung sind sinkende Zölle und der Abbau nicht-tariffärer Handelshemmnisse. Der Durchschnittszoll ist in allen Entwicklungsländerregionen seit den 1980er Jahren deutlich gefallen (Abb. 22.). Importmengenbeschränkungen wurden ebenfalls abgebaut (Abb. 23).

Der *Trade Restrictiveness Index* (TRI) signalisiert ebenfalls zunehmende Handelsliberalisierung in den Entwicklungsländerregionen (Tab. 7). Am radikalsten ist der Wechsel in Subsahara-Afrika. Lediglich ein Siebtel der Länder weist heutzutage noch ein restriktives Handelsregime auf.

3.2 Treibende Kräfte hinter der Handelsliberalisierung

Während bei den Industrieländern regionale Vereinbarungen sowie multilaterale Abkommen, also GATT/WTO, den Anstoß zum Abbau von Importzöllen (und Exportzöllen) und nicht-tarifären Handelsschranken gaben, geht die Handelsliberalisierung in den meisten und besonders in den ärmeren Entwicklungsländer auf unilaterale Maßnahmen, oftmals im Rahmen von IWF- und Weltbankprogrammen zurück (IMF 2001).

Mit dem Übergang der 1970er in die 1980er Jahren ist in der wirtschaftspolitischen Sphäre ein Paradigmenwechsel hin zu weniger staatlicher Lenkung und somit zu Deregulierung und Liberalisierung eingetreten. Im Verlauf der 1990er Jahre - nach Ende des „Kalten Krieges“ - erlebte der Liberalisierungsprozess einen vorläufigen Höhepunkt.

Der oftmals als (neuer) Neoliberalismus bezeichnete Trend machte auch und gerade vor Entwicklungsländern nicht halt. Nach Ausbruch der Verschuldungskrise der Dritten Welt in den 80er Jahren führten etliche Entwicklungsländer Strukturanpassungsprogramme im Gegenzug für dringend benötigte Darlehen von den Bretton-Woods-Zwillingen (Internationaler Währungsfonds und Weltbank) durch. Die Rezeptur für die von der Krise erfassten Länder lautet im Wesentlichen, dass die Regierungen neben fiskalischer

⁹ (Exporte + Importe)/BIP

¹⁰ Zum Unterschied zwischen „Offenheit“ (Handelsabhängigkeit) und Grad der Handelsliberalisierung siehe Anhang III.

Disziplin und der Sicherung von Eigentumsrechten vor allem liberalisieren, deregulieren und privatisieren sollen. Ein Schwerpunkt liegt im außenwirtschaftlichen und besonders im Handelsbereich, der in den Entwicklungsländern entsprechend stark liberalisiert wurde. Im Mittel reduzierten die Entwicklungsländer zwischen 1980 und 1998 ihren durchschnittlichen Zollsatz um die Hälfte auf ca. 15 Prozent, Importquoten und Exportrestriktionen wurden abgebaut.

Angesichts eher unbefriedigender Ergebnisse - u.a. negativer sozialer Folgen der Programme - und öffentlichen Drucks wurde die Washingtoner Liste Ende der 90er Jahre teils abgeschwächt (bes. im Hinblick auf Finanzmarktregulation) und ergänzt, etwa durch soziale Sicherungsmaßnahmen (*safety nets*) und ausdrückliche Armutsreduzierung (Post-Washington-Consensus). [evtl. *Kasten zu Inhalten des alten und „neuen“ Washingtoner Konsens?*] Zu der Betonung sozialer und Armutsaspekte hatte nicht zuletzt der Weltsozialgipfel in Kopenhagen (1995) beigetragen, der Armutsbekämpfung wieder ins Zentrum der Entwicklungspolitik rückte (VENRO 2001). Die Weltbank und vor allem der IWF stehen seitdem unter Druck, den Beitrag ihrer Projekte und Programme nicht nur zu ökonomischer Stabilität und Wirtschaftswachstum zu betonen, sondern auch zur Armutsbekämpfung.

Im Herbst 1999 verständigten sich Weltbank und IWF mit anderen internationalen Organisationen auf die Einführung von Armutsreduzierungsstrategien (PRSP, *poverty reduction strategy papers*) als Voraussetzung für den Zugang zu neuen Krediten. Solche Strategiepapiere wurden mittlerweile mit rund 50 Niedrigeinkommensländern (LIC) vereinbart, weitere sind im Verhandlungsprozess.

“PRSP describes a country's macroeconomic, structural and social policies and programs over a three year or longer horizon to promote broad-based growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs and major sources of financing” (IMF 2002).

Anders als die Weltbank, bei deren Anpassungsdarlehen Handelsliberalisierungsaufgaben seit Ende der 90er Jahren etwas in den Hintergrund getreten sind, steht die Handelsliberalisierung bei IWF-Programmen nach wie vor an oberer Stelle. Entsprechende Konditionen finden sich in überdurchschnittlich hohem Maße bei Programmen für die ärmeren Entwicklungsländer, die Zugang zur Kreditfazilitäten für Armutsreduzierung und Wachstum (PRGF, *poverty reduction and growth facility*) haben (IMF 2001).¹¹ Weitergehende Handelsliberalisierung ist auch Bestandteil von PRSP.

Dass Handelsliberalisierung zur Armutsbekämpfung beiträgt, scheint bei der operativen Politik der Bretton-Woods-Organisationen trotz unterschiedlicher Akzentuierung Konsens zu sein. Allerdings finden sich neben einigen wenigen Allgemeinplätzen dafür keine näheren Begründungen in den Strukturanpassungsprogrammen oder den PRSP. Das allein ist Grund genug, den Zusammenhang zwischen Handel und Armut näher zu betrachten.

Die Doha-Runde, deren Agenda auf der WTO-Ministerkonferenz im September 2003 festgelegt werden soll, ist ein weiterer Grund. Denn wenngleich die bisherige Handelsliberalisierung in den ärmeren Entwicklungsländern nach

¹¹ Bzw. zur Erweiterten Fondsfazilität (EEF), der Vorgängerin der PRGF

wie vor überwiegend durch Strukturanpassungsprogramme hervorgerufen wird, spielen die Handelsregeln von GATT/WTO eine mannigfaltige Rolle:

- In der letzten Verhandlungsrunde des alten GATT (Uruguay-Runde) sind erstmals auch Entwicklungsländer in großem Maße Zollbindungen eingegangen (für 100% der Agrarimporte und ca. 70% bei Industrieprodukten). Außerdem haben sie sich zur Umwandlung quantitativer Handelsschranken in Zölle und zur Senkung gebundener Zölle (ohne LDC) verpflichtet. Die Industrieländer drängen auch und gerade Schwellen- und Entwicklungsländer zu weitergehender Handelsliberalisierung.
- Die handelspolitischen Zugeständnisse der Industrieländer im Laufe der Doha-Runde sind entscheidend für die Wirkungen des Handels in Entwicklungsländern.
- Außer Regeln für den internationalen Warenhandel stehen Verhandlungen über GATS, TRIPS und die Funktionsweise der WTO an. Besonders die beiden zuletzt genannten Abkommen sind auch für die ärmeren Entwicklungsländer mit einschneidenden Implikationen verbunden. Gleiches gilt für die sog. neuen Themen wie Investitionen und Wettbewerbsrecht oder auch die „älteren“ Schnittstellenthemen Umwelt und Sozialstandards.¹²

4. Armutbekämpfung durch Handel: Potenzielle Wirkungskanäle

4.1 Ökonomische(Lehrbuch-)Argumente für die Liberalisierung

Für die Verfechter der Handelsliberalisierung stellt sie einen wesentlichen und notwendigen Schritt zur wirtschaftlichen Entwicklung dar, die Voraussetzung zur Armutsbekämpfung ist. Handelspolitische Offenheit reduziert Armut über drei potenzielle Kanäle:

- *Wachstumswirkungen.* Handel führt zu höherem Wachstum, so dass sich das Volkseinkommen erhöht und zu den Armen durchsickert („trickle down“-These). Und/oder Armut wird durch politische Verteilungsmaßnahmen reduziert, die infolge höherer Staatseinnahmen möglich sind. Ursächlich für die positiven Wachstumswirkungen ist zunächst der Export im Speziellen, durch den außerdem produktionssteigernde Importe (Vorleistungen, Kapitalgüter) finanziert werden können. Im Allgemeinen entstehen Wohlfahrtsgewinne durch Spezialisierung, bessere sowie günstigere Vorleistungen, Kapital- und Konsumgüter, effizientere Produktion durch Wettbewerb, Massenproduktionsvorteile, Technologie- und Wissensdiffusion durch Handel und schließlich wettbewerbsinduzierte Innovationsanreize.
- *Lohn- und Beschäftigungswirkungen.* Länder können sich dann auf die Produktion jener Güter spezialisieren, bei welchen sie einen komparativen

¹² [Wie in Fußnote 1 angemerkt, konzentriert sich dieses Papier jedoch nur auf GATT-relevante Fragen]

Vorteil haben, um die Güter zu importieren, bei denen sie komparative Nachteile aufweisen.¹³ Da Entwicklungsländer ihren komparativen Vorteil vor allem in der Produktion arbeitsintensiver und agrarischer Güter haben, werden Beschäftigung und Löhne in den Sektoren steigen. Somit zählen auch die Armen zu den Gewinnern von Handelsliberalisierung.

- *Direkte Preis- und Absatzwirkungen.* Die Möglichkeiten, arbeitsintensive und agrarische Güter auf dem Weltmarkt abzusetzen, nehmen zu, und die Preise dieser Güter steigen. Parallel werden importierte Güter billiger. Soweit Arme exportierbare Güter oder Ersatzgüter (z. B. Agrargüter) anbieten, und Importgüter oder einheimische Importsubstitutionsgüter verbrauchen (z. B. Saatgut, Düngemittel, Produkte zur Trinkwassersterilisierung), steigt auch und gerade das real verfügbare Einkommen der Armen.

Da in nahezu allen Entwicklungsländern der industrielle Sektor durch Protektionismus zu Lasten der Landwirtschaft begünstigt wurde, würde sich die Handelsliberalisierung besonders förderlich auf die Absatzchancen sowie die Löhne und die Beschäftigung im landwirtschaftlichen Bereich auswirken. Da 70-80 Prozent der Armen in ländlichen Gebieten lebt, ist Handelsliberalisierung ein effektives Instrument der Armutsreduzierung. Der Effekt lässt sich durch binnenwirtschaftliche Deregulierung - etwa die Abschaffung von *Marketingboards* - verstärken.

Zur Bestätigung der These, dass zum einen Exportorientierung und zum anderen vor allem Handelsliberalisierung wirtschaftliche Entwicklung fördert, wird des Weiteren das Scheitern der Importsubstitutionsstrategien in den 1970er Jahren und die erfolgreiche Handelsintegration und Armutsreduzierung ostasiatischer Länder und einiger lateinamerikanischer Länder angeführt.

Unumstritten ist auch bei den Befürwortern der Handelsliberalisierung, dass Handelsliberalisierung Gewinner und Verlierer hervorbringt. Unter den Verlierern werden sich in aller Regel arme Menschen befinden bzw. andere Menschen werden unter die Armutsgrenze fallen. Darauf sollte jedoch nicht mit einem Verzicht auf Handelsliberalisierung (sprich: auf einen Motor wirtschaftlicher Entwicklung) reagiert werden, sondern mit sozialen Auffangnetzen und aktiven Programmen zur Armutsbekämpfung (Nordström et al. 1999), ganz im Sinne des Post-Washington-Konsenses.

4.2 Angebrachte Skepsis

Skeptiker weisen darauf hin, dass die Kausalitäten andere sind bzw. umgekehrt verlaufen:

- *Wachstum als Motor des Handels.* Wirtschaftlich entwickelte Länder verfügen über solide komparative Kostenvorteile und über eine gute Infrastruktur, die aufgebaut wurde, bevor Handelsgrenzen geöffnet wurden. Erst dadurch können sie vom Handel profitieren. Ärmere Menschen haben im Vergleich zu den Wohlhabenden wenig Bedarf an Konsumgütern, die durch Importliberalisierung besser verfügbar werden. Daher ist dieser

¹³ Komparativer Vorteil bei einem Gut heisst, dass das Land in der Lage ist, das Gut zu niedrigeren Opportunitätskosten als andere herzustellen. Die Opportunitätskosten sind die Menge an anderen Gütern, die mit den Inputs (Arbeit, Kapital, Vorleistungen) hergestellt werden können, die bei der Produktion des betrachteten Guts eingesetzt werden.

wohlfahrtserhöhende Effekt von Handelsliberalisierung erst von Bedeutung, wenn ein gewisser Wohlstand bereits erreicht ist. Handelsliberalisierung erzeugt außerdem Anpassungsdruck und Unsicherheit. Diese können von wirtschaftlich besser Gestellten und Ausgebildeten bzw. fortgeschrittenen Volkswirtschaften bewältigt und so die neuen Einkommenschancen genutzt werden. Arme Menschen bzw. LDC können dies nicht, so dass Krisen forciert werden und Armut zumindest kurz- bis mittelfristig zunimmt. Besonders die Entwicklungsländer, die im Wesentlichen Primärgüter exportieren, reduzieren durch die Spezialisierung auch ihre langfristigen Entwicklungschancen, da sich Monostrukturen zementieren.

- *Importe als Wachstumskiller.* In den verarbeitenden Branchen der LDC führt zu starke Konkurrenz durch deutlich effizientere und finanzkräftigere ausländische Unternehmen nicht zu steigender Effizienz und Innovationstätigkeit einheimischer Unternehmen, sondern entmutigt und zerstört diese, da ihnen die notwendigen Mittel und das Know How fehlen. Rasche Importliberalisierung führt in ärmeren Entwicklungsländern zu anhaltenden Leistungsbilanzdefiziten, die in Zahlungsbilanzkrisen münden können und damit grundsätzlich vorhandenes Wachstumspotenzial zerstören.
- *Abhängigkeit von Rohstoffen.* In Entwicklungsländern, deren komparativen Vorteile aus ihrer relativ reichlichen natürlichen Ausstattung entspringen, ruft die Exportorientierung bzw. Handelsliberalisierung eine Spezialisierung auf sog. Ricardogüter (landwirtschaftliche, mineralische und fossile Rohstoffe) hervor. Ein Gutteil der Produktion dieser Güter ist nicht arbeitsintensiv, weist geringe Verflechtungen zum Binnenmarkt auf, ist weitgehend frei von Massenproduktionsvorteilen und birgt wenig Innovationspotenzial. Außerdem sind diese Güter infolge geringen Nachfragewachstums keine Basis für anhaltendes Wachstum, sondern für *terms of trade*-Verslechterungen („Prebisch-Singer-These“). Die parallele Exportorientierung vieler Niedrigeinkommensländer infolge der Strukturanpassung in den 80er und 90er Jahren hat die Problematik verschärft. Immer mehr Ricardo-Güter drängen bei kaum expandierender Nachfrage auf den Weltmarkt mit dem Ergebnis sinkender Preise. Reagieren die Länder mit noch höherem Angebot, um etwa (liberalisierte) Importe finanzieren zu können, ist der Teufelskreis kaum noch zu durchbrechen. Kaffee ist nur ein Beispiel dafür, dass Arme direkt betroffen sind (Oxfam 2001, UNCTAD 2002).
- *Fragliches Durchsickern des Wachstums.* Selbst wenn Handel zu wirtschaftlichem Wachstum führt, muss dies nicht den Ärmsten zugute kommen. Gründe können sein, dass sie nicht in den Exportsektor direkt oder mittelbar eingebunden sind, dass sie keine Dienstleistungen oder Waren anbieten, die von den Gewinnern nachgefragt werden, dass ihnen die *skills* und gesundheitlichen Partizipationsvoraussetzungen fehlen bzw. allgemein, dass ihnen der Zugang zu funktionierenden Waren-, Kapital- und Arbeitsmärkten verwehrt ist.
- *Arbeitslosigkeit und wachsende Lohnungleichheit.* Anpassungs- und Konkurrenzdruck führt zu mehr Arbeitslosigkeit, wodurch Löhne tendenziell sinken, Armut wächst, und Entwicklung beeinträchtigt wird. Angesichts des großen Arbeitskräftereservoirs in den meisten LDC führt eine Expansion der Exportsektoren nicht zu steigenden Löhnen für einfache arbeitsintensive

Tätigkeiten und verbesserten Arbeitsbedingungen. Allenfalls nimmt die Beschäftigung in diesen Sektoren zu. Die Löhne der besser Qualifizierten und damit meist relativ Wohlhabender nehmen hingegen zu, da ihre Zahl gering ist, und sie im Exportsektor benötigt werden.

- *Preisschwankungen und mangelnde Partizipationsmöglichkeiten.* Handelsabhängige LDC und besonders Primärgüterexporteure geraten infolge der Verschlechterung ihrer *terms of trade* in einen Teufelskreis (s. Abb. 8 im Anhang I). Die Vulnerabilität gegenüber Weltmarktpreisschwankungen ist besonders für arme Bevölkerungsschichten extrem hoch. Ihr Einkommen reicht nicht aus, in relativ guten Zeiten für Phasen vorzusorgen, in denen die Preise ihrer Erzeugnisse fallen oder die Preise der von ihnen nachgefragten Güter steigen. Potenzielle Exportchancen können von Armen außerdem nicht wahrgenommen werden, da ihnen der Zugang zu Informationen, Märkten und Vertragssicherheit ebenso fehlt wie die Möglichkeit, faire Kredite aufzunehmen.
- *Zolleinnahmen.* Einnahmen aus Import- und Exportzöllen machen im Durchschnitt rund ein Drittel der Staatseinnahmen von LDC aus (Abed et al. 1998). In vielen afrikanischen Niedrigeinkommensländern überschritt der Anteil Mitte der 90er Jahre sogar 50 Prozent (McCulloch et al., 2001). Da LDC oftmals nicht über ein funktionierendes Steuersystem und somit verlässliche andere Einnahmequellen verfügen, führt der Abbau von Zöllen zu sinkenden Staatsausgaben und zunehmender Verschuldung, wodurch sich der Spielraum für Armutsbekämpfungsmaßnahmen und wirtschaftliche Entwicklung verkleinert.

Die Beispiele gescheiterter Importsubstitutionsstrategien und erfolgreicher asiatischer und lateinamerikanischer Globalisierer werden von Kritikern als unzureichend erachtet, um Handelsliberalisierung zu begründen. Zum einen weisen die importsubstituierenden Länder in den 1960/70er Jahren im Durchschnitt eine vergleichsweise gute Wachstums- und Armutsbilanz auf. Ursächlich für ihren ökonomischen Zusammenbruch wäre nicht ihre Handels- und Industriepolitik gewesen, sondern steigende Erdölpreise und die wachsende Außenverschuldung (UNDP 2003). Zum anderen hat kaum eines der Erfolgsländer eine Freihandelspolitik vorangetrieben, sondern Importsubstituierung sowie Exportförderung betrieben und diese erst ab einem gewissen Wohlstand mit einer moderaten Handelsliberalisierung gemixt.

Die meisten Kritiker teilen indes die Auffassung, dass Protektionismus seinerseits armutsverschärfend wirken kann, da er in vielen Entwicklungsländern derart eingesetzt wurde, dass die ländliche Bevölkerung und damit ein Großteil der ärmsten Menschen diskriminiert wird. Protektionismus ist ebensowenig wie Handelsliberalisierung per se „*pro poor*“.

4.3 Zwischenfazit

Eine Zusammenschau der Argumente, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur für eine armutsreduzierende Wirkung der Handelsliberalisierung vorgebracht werden, legt den Schluss nahe, dass Handel das Potenzial birgt,

Motor für indirekte und direkte Armutsbekämpfung zu sein. Beschäftigungszuwächse und steigende Deviseneinnahmen durch Exporte, verbesserter und verbilligter Zugang zu Importgütern sowie Produktivitätssteigerungen sind neben langfristigen Effizienz- und Innovationseffekten die zentralen Kanäle.

Die Gegenargumente verdeutlichen jedoch, dass Handel nicht zwingend zu anhaltendem Wachstum und erst recht nicht zu Armutsreduzierung beiträgt. Damit dies wahrscheinlich ist, müssen zum einen bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Infrastruktur des Landes gegeben sein. Außerdem müssen die Armen nicht nur durch sog. *social safety nets* geschützt werden. Vielmehr müssen Barrieren, die einem Durchsickern des Wachstum zu den Armen entgegenstehen, aktiv beseitigt werden. Des Weiteren ist es mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte in der Exportproduktion nicht getan, sondern Löhne und Arbeitsbedingungen müssen sich verbessern. Zum anderen aber kommt dem Tempo der Handelsliberalisierung eine zentrale Bedeutung zu. Zu rasche Liberalisierung kann die Anpassungs- und Leistungsfähigkeit von Menschen und Volkswirtschaft übersteigen und somit langfristigen Schaden anrichten.

Ab Mitte der 1990er Jahre ist ein regelrechter Boom an empirischen Studien erstellt worden, die den Zusammenhang zwischen Handel und Armut zu schätzen versucht. Die damit verbundenen Unwägbarkeiten sind erheblich. So ist bereits umstritten, wie Offenheit und Protektionsgrad gemessen werden sollen (s. Anhang III). Datenbeschaffungsprobleme, die in ärmeren Entwicklungsländern besonders groß sind, kommen hinzu. Dennoch werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen hier zusammengefasst, da sie einige Schlussfolgerungen erlauben. Außerdem spielen einige der Studien in der politischen Diskussion eine entscheidende Rolle, da sich die Industrieländer in IWF, Weltbank und den WTO-Verhandlungen hierauf beziehen.

5 Handel und Armut: Zusammenfassung empirischer Studien

5.1 Definitions- und Messprobleme

Empirische Studien über die Beziehung zwischen Handelsoffenheit und Armut sehen sich alle mit dem Problem konfrontiert, wie Offenheit richtig zu messen ist (Anhang III). Ein viel versprechender Indikator ergäbe sich aus der Kombination von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen. Während Daten über tarifäre Handelsbarrieren zumeist verfügbar sind, ist es allerdings schwer, genauen Aufschluss über die Höhe nicht-tarifärer Handelshemmnisse zu erhalten. Aus diesem Grund definieren zahlreiche Autoren Offenheit als die Summe von Exporten und Importen im Verhältnis zum BIP (Bruttoinlandsprodukt). Diese Maßzahl spiegelt jedoch nicht notwendigerweise die Liberalität eines Handelsregimes wider.

Einige Studien nehmen daher den realen Handelszuwachs als Grundlage oder führen neue Indikatoren ein, um die handelspolitischen Maßnahmen eines Landes zu erfassen. Dazu zählen der Offenheitsindikator von Sachs/Warner und der *Trade Restrictiveness Index* des IWF. In der Oxfam-Studie (Oxfam 2002) wird die Geschwindigkeit der Liberalisierung explizit im Indikator (*Trade Liberalization Index*) erfasst. Solche Indices sind indes ebenfalls fragwürdig (Anhang III). Da jedoch die empirische Literatur sehr reich an unterschiedlichen Ansätzen und Herangehensweisen ist, erscheint es möglich, durch die Gesamtbetrachtung der Literatur einiges an Aufschluss über die Wirkungen von Handel auf Armut zu erlangen.

5.2 Wachstumswirkungen des Handels

Die meisten neueren und älteren Studien bestätigen einen statistisch positiven Zusammenhang zwischen Offenheit und Wirtschaftswachstum im Allgemeinen sowie auch für LDC im Besonderen.¹⁴ UNCTAD (2002) konstatiert jedoch für mehrere LDC, dass Handels- und Wirtschaftswachstum in einigen Phasen nicht Hand in Hand gingen. Die mehrheitlich festgestellte Korrelation ist indes kein Beleg für positive Wachstumswirkungen von Handelsliberalisierung. Dazu müsste erstens das gewählte Offenheitsmaß ein geeigneter Indikator für Handelsliberalisierung sein. Zweitens muss die Kausalität geklärt sein. (Wachstum durch Handel oder vice versa, oder wurden parallel zum Anstieg der Offenheit andere gewichtigere Wachstumsmaßnahmen ergriffen?)

Zu den quantitativen Studien, deren Ergebnisse die These des Wachstums durch Handel stützen, zählen Frankel/Romer (1999), Irwin/Terviö (2001) und Sachs/Warner (1995). Dollar/Kraay (2001b), von denen die vielbeachtete und weiter unten thematisierte Untersuchung zu Handelsoffenheit und Armut stammt (Dollar/Kraay 2001a), bestätigen den Zusammenhang. Greenaway et al. (2002) kommen tendenziell zu einem ähnlichen Schluss, betonen jedoch die langen Verzögerungen, mit denen das Inlandsprodukt auf handelsliberalisierende Maßnahmen reagiert.

Rodrik (2001) als einer der prominentesten (Frei-)Handelsskeptiker prüft und hinterfragt diese und andere Studien. So deutet mehr darauf hin, dass Handelswachstum und -liberalisierung das Ergebnis von Wirtschaftswachstum sind und nicht dessen Motor. Die Verwendung der Handelsquote als Liberalisierungsmaß sei besonders fehlleitend, zumal das Handelsvolumen durch handelspolitische Maßnahmen nur teilweise gesteuert werden kann. Eigene Schätzungen veranlassen Rodrik zu dem Schluss, dass stabilisierende und funktionsfähige Institutionen für Wachstum wichtiger als Offenheit sind. Der überzeugendste Kanal für positive Wachstumswirkungen durch Handel ist die Möglichkeit, Kapitalgüter billiger zu importieren. Rodrik befürwortet weder Protektionismus noch Handelsliberalisierung, sondern dem wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklungsniveau angemessene Handelsreformen (Rodrik 2002).

¹⁴ Für eine tabellarische Übersicht der Studien bis 1997 siehe WTO (1999). Eine gute Zusammenfassung der neueren Studien bis 2001 stammt von Winters et al. (2002).

Yusuf (2001) kommt aufgrund seiner Untersuchungen zu etwas weniger reservierten Schlüssen: Soweit die außenwirtschaftliche Öffnung sorgfältig vorbereitet wird, graduell vonstatten geht und die zu ihrer Begleitung notwendigen Institutionen existieren, ist der Handel sowohl ein starker Wachstumsmotor als auch zur Armutsreduzierung geeignet.

Wälde (2000) und Wälde/Wood (2000) unterziehen etliche empirische Untersuchungen einer kritischen Analyse. Bei genauem Hinsehen, so ihr Fazit, sind die Ergebnisse höchst inkonsistent und ließen Schlüsse weder in die eine, noch in die andere Richtung zu.

Manche argumentieren wiederum, dass quantitative Untersuchungen von 50 und mehr Ländern keine verlässlichen Aussagen über Wachstum und Handel erlauben, sondern mit Fallstudien gearbeitet werden müsse. Bhagwati/Srinivasan (2001) sehen etwa keinen Bedarf an quantitativen ökonomischen Vielländerstudien, sondern erachten die Erfahrungen der bis heute erfolgreichen Industrie- und Entwicklungsländer in den 1960er und 70er Jahren als hinreichenden Beleg für die positiven und anhaltenden Wachstumswirkungen des Handels. In ähnlicher Weise wird die Geschichte von anderer Seite herangezogen, dass nämlich Protektion - etwa in Indien und China - Entwicklungsmotor war, oder Handel zu Armut und Elend führte - etwa in Äthiopien und Sudan. Die These, dass Offenheit grundsätzlich schlecht für Wirtschaftswachstum ist, konnte bisher jedoch empirisch nicht unterstützt werden (Winters et al. 2002).

5.3 Offenheit, Wachstum und Armut

Die gegenwärtig wohl am häufigsten zitierte Studie über den Zusammenhang von Offenheit, Wachstum und Armut stammt von den Weltbankmitarbeitern Dollar/Kraay (2001a). In ihrer Arbeit unterstellen sie einen positiven Handel-Wachstum-Zusammenhang¹⁵ und gehen hauptsächlich drei Fragen nach. Zum einen überprüfen sie die „trickle down-These“, indem sie die Beziehung zwischen dem Wachstum der Einkommen des ärmsten Fünftels der Bevölkerung und dem gesamten Wachstum einer Volkswirtschaft untersuchen. Zweitens testen sie, ob höhere Offenheit dem ärmsten Fünftel überproportional nutzt oder schadet. Schließlich untersuchen sie drittens, ob andere Größen dazu beitragen, das Einkommen der Ärmsten zu erhöhen. Sie verwenden Daten für 125 Länder im Zeitraum von 1960-1998. Im Hinblick auf die Beziehung zwischen dem Wachstum der Einkommen der Armen und dem gesamten Wachstum ergibt sich eine 1:1-Beziehung. Das heißt, dass die Einkommen des ärmsten Fünftels im Durchschnitt proportional mit dem gesamten Einkommen der Volkswirtschaft wachsen und sich die Einkommensungleichheit nicht verändert. Offenheit hat über das Wachstum hinaus einen positiven Einkommenseffekt auf die Gruppe der Ärmsten. Allerdings sind andere Größen wie Rechtstaatlichkeit, Haushaltsdisziplin und insbesondere niedrige Inflationsraten einflussreicher. Das Ergebnis - so die Überschrift des Artikels - impliziert, dass „*Growth is Good for the Poor*“.

White/Anderson (2001) stellen hingegen fest, dass immerhin in jedem vierten der von ihnen untersuchten Länder das Medianeinkommen des ärmsten Fünftels

¹⁵ Die Autoren sehen den Zusammenhang in ihrer anderen Studie erhärtet (Dollar/Kraay 2001b).

der Bevölkerung trotz nennenswertem Wirtschaftswachstum gesunken ist. Es gelingt ihnen nicht, die Gründe für „*anti poor growth*“ resp. „*pro poor growth*“ herauszukristallisieren. Ihre Ergebnisse deuten interessanterweise an, dass das reichste Fünftel der Bevölkerung in besonders offenen Volkswirtschaften vom Wirtschaftswachstum am wenigsten bzw. gar nicht profitiert. Möglicherweise sind Möglichkeiten des *rent seeking* durch wirtschaftliche Eliten in sehr offenen Volkswirtschaften geringer als andernorts.

Rodrik (2001) unterstreicht zwar die Notwendigkeit von Wachstum für die Armutsbekämpfung, setzt sich jedoch - wie oben bereits berichtet - kritisch mit den Studien über den Einfluss von Handelsliberalisierung auf Wachstum auseinander.

Ravallion/Datt (2001) und Khan (2002) stellen die Bedeutung der anfänglichen Bedingungen eines Landes heraus. Haushaltserhebungen für 15 indische Bundesstaaten bzw. Pakistan und Malaysia zeigen, dass in Regionen mit hoher Alphabetisierung, niedriger Kindersterblichkeit und einer gleichmäßigeren Verteilung von Grundbesitz die Gruppe der Armen überdurchschnittlich vom Wachstum profitiert, während ein *trickle down* bei hoher Ungleichverteilung ausbleibt.

Die UNCTAD (2002) untersucht anhand von Daten der vergangenen 40 Jahre die Zusammenhänge zwischen Exportwachstum, Wachstum und Armut in LDC. Die verwendeten Daten beziehen sich im Wesentlichen auf die letzten zwei Jahrzehnte. Die Studie stellt fest, dass Wirtschaftswachstum mehrheitlich mit einer spürbaren Reduktion von absoluter Armut einherging und dass Armutsminderung ohne Wirtschaftswachstum nicht möglich erscheint. Exportwachstum sei allgemeinem Wirtschaftswachstum förderlich und daher wichtig für die Armutsbekämpfung. Allerdings hätte Exportorientierung keine armutssenkenden Effekte, wenn Wirtschaftswachstum ausbliebe.

„Alle LDC, in denen absolute Armut in den 1990ern Jahren merklich abnahm, verzeichneten parallel eine zunehmende Exportquote. Aber nicht alle LDC mit zunehmender Exportquote konnten parallel Armut reduzieren. 10 LDC mit steigender Ausführquote erlitten vielmehr eine Zunahme des Anteils der absolut Armen an der Bevölkerung.“ (UNCTAD 2002, S. 199)

Die UNCTAD (2002) beleuchtet außerdem den Zusammenhang zwischen Exportstruktur und Wachstum bzw. Exportstruktur und Armut für den Zeitraum 1980-1999. Auf den Rohstoffexport spezialisierte LDC¹⁶ haben gegenüber LDC, die verarbeitete Waren exportieren, signifikant niedrigere Einkommen und deutlich geringere Wachstumsraten. Absolute Armut ist in Letzteren weniger verbreitet und nahm seit den 1980ern spürbar ab. Dieses Ergebnis gilt auch, wenn Bangladesch als überdurchschnittlich stark wachsendes LDC aus der Betrachtung herausgenommen wird. Allerdings gibt es innerhalb der rohstoffexportierenden LDC Unterschiede je nach dem dominierenden Rohstoff. Agrarexporteure können für die 1990er Wachstum und Armutsreduzierung verzeichnen, während in den LDC, die überwiegend mineralische Rohstoffe exportieren, absolute Armut ununterbrochen zunimmt.¹⁷ Exporteure von Dienstleistungen haben sich im

¹⁶ Ohne erdölexportierende LDC

¹⁷ Viele dieser Länder (Zentralafrikanische Republik, Demokratische Republik Kongo, Guinea, Liberia, Niger, Sierra Leone, Sambia) sind in den 1990ern jedoch von schweren politischen Krisen erschüttert worden, so dass es problematisch erscheint, die verheerende Armutsbilanz auf Exportstrukturen zurückzuführen.

Durchschnitt besser als Rohstoffexporteure, aber schlechter als Exporteure verarbeiteter Waren entwickelt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Wachstum im Allgemeinen zur Verminderung von Armut beiträgt. Die Frage ob Handel zu höherem Wachstum führt, ist nicht ganz so klar. Die Mehrzahl der Studien bestätigt im Allgemeinen einen positiven Zusammenhang. Genauerer Hinsehen legt jedoch die Befürchtung nahe, dass der Handel in LDC, die noch immer auf Rohstoffexporte (ohne Erdöl) spezialisiert sind, keine positiven Wachstumswirkungen hervorruft.

Alles in allem lassen empirische Untersuchungen den Schluss zu, dass Handel zumindest langfristig zum Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern beiträgt. Je stabiler, ökonomisch und institutionell besser ausgestattet eine Volkswirtschaft ist, umso größer sind die Wachstumsgewinne.

Wenngleich der Verweis auf Fallstudien die Gefahr allzu grober Verallgemeinerungen oder gar einer auf Anekdoten beruhenden „Wissenschaft“ birgt, ist eine Aussage weitestgehend unumstritten: Bisher ist es keinem Land, dass dem Außenhandel den Rücken gekehrt hat, gelungen, dauerhaft Wirtschaftswachstum zu erzielen (Gundlach 2000, UNDP 2003, Rodrik 2002).

5.4 Lohn- und Beschäftigungswirkungen

Rama (2003) betrachtet die Effekte von Handel auf Löhne und Beschäftigung in Entwicklungsländern. Seine Studie ergibt, dass besonders jene zu den Verlierern von Offenheit zählen, die in Staatsbetrieben und geschützten Sektoren beschäftigt sind. Da hierzu nicht unbedingt die Ärmsten gehören, ist die Armutswirkung nicht eindeutig. Zu den urbanen Gewinnern von Handelsliberalisierung gehören die Beschäftigten in Exportverarbeitungszone und relativ besser ausgebildete Arbeitnehmer. Ländliche Armut wird vor allem durch Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Sektor verringert.

Ramas Studie zeigt ebenso, dass gerade auch Frauen durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze Beschäftigung finden. Dies wird in einer Studie von Joekes (1995) bestätigt. Das Internationale Arbeitsbüro (ILO 2001) stellt fest, dass in Entwicklungsländern der Anteil von Frauen an der Beschäftigung in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen ist. Die Expansion des Exportsektors dürfte wesentlich dazu beigetragen haben. Dadurch hat Armut trotz sehr niedriger Löhne abgenommen, aber die Situation vieler Frauen hat sich durch die Dreifachbelastung und die teilweise miserablen Arbeitsbedingungen in anderer Hinsicht verschlechtert (UNDP 2003). Zu berücksichtigen ist ferner, dass sich in erfolgreichen, schnell wachsenden Entwicklungsländern die Lohnschere zwischen Männern und Frauen erweitert hat (Seguino 2000). Grund könnte sein, dass Frauen für die Produktion von Waren eingestellt werden, wenn keine besondere Qualifikation erforderlich ist, sondern es sich um monotone, einfache Tätigkeiten handelt. Beim Übergang auf *middle tech*-Exportprodukte kommen dann verstärkt wieder männliche Arbeitnehmer zum Zuge (UNDP 1999). Schließlich hat die relativ hohe Präsenz von Frauen im *low tech* und agrarischen Exportsektor zur Folge, dass Frauen überdurchschnittlich von negativen *terms of trade*-Effekten betroffen sind (UNDP 2003).

Harrison/Hanson (1999) kommen hinsichtlich der allgemeinen Beschäftigungswirkungen zu ähnlichen Ergebnissen wie Rama (2003). Ihre Studie konzentriert sich vornehmlich auf Mexiko nach 1985. Sie stellen aber fest, dass die Einkommensungleichheit in Mexiko nach der Handelsliberalisierung gestiegen ist. Dies führen sie darauf zurück, dass Mexiko vor der Liberalisierung arbeitsintensive Sektoren besonders stark schützte. Entsprechend erlitten die dort Beschäftigte Einkommenseinbußen.

Christiansen et al. (2002) untersuchen den Zusammenhang von Offenheit und Einkommensungleichheit für acht afrikanische Staaten. Sie stellen fest, dass sich die Einkommensverteilung - gemessen am Gini-Koeffizient - nach der Liberalisierung nicht veränderte. Des Weiteren zeigt ihre Arbeit, dass insbesondere der landwirtschaftliche Sektor zu den Gewinnern größerer Offenheit zählt und dass Menschen in den ländlichen Gebieten vor allem auch vom Entstehen nicht-landwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten profitieren. Jedoch weisen die Autoren auf den positiven Beitrag komplementärer Maßnahmen hin. Eine Übersicht von UNDP (2003) macht allerdings auf die vielen Verlierer im formalen verarbeitenden Sektor aufmerksam. In vielen afrikanischen Niedrigeinkommensländern sind Produktion und Beschäftigung nach der Liberalisierung des Imports von einfacheren Konsumgütern eingebrochen.

Dollar/Kraay (2001b), Edwards (1997) und Roemer/Gugerty (1997) finden keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Offenheit und Ungleichheit. Ihre Resultate weisen darauf hin, dass von Handel/Offenheit keine direkten armutsspezifischen Lohn-, Beschäftigungs- und Preiswirkungen ausgehen. Besonders Dollar/Kraay (2001b) sind jedoch wegen ihrer Länderkategorisierung (Globalisierer und Nicht-Globalisierer), Variablenauswahl, sonstiger Methoden und Missinterpretation der eigenen Schätzergebnisse heftig kritisiert worden (u.a. seitens Nye et al. 2002).

Es gibt etliche Hinweise darauf, dass Ungleichheit durch die Handelsliberalisierung in Latein Amerika anstieg, während sie in Ostasien abnahm (Wood, 1997). Nach den Ergebnissen von Wood lag dies vornehmlich an drei Faktoren. Erstens, dem Zeitpunkt und der Geschwindigkeit der Öffnung, zweitens dem induzierten technologischen Fortschritt, der hauptsächlich den relativ gut ausgebildeten Arbeitnehmern zugute kam, und drittens dem für Arme besser zugänglichen Bildungs- und Gesundheitswesen in Ostasien.

Weller/Hersh (2002) kommen in einer Panelanalyse über die letzten 30 Jahre zu dem Ergebnis, dass Offenheit unter makroökonomisch instabilen Verhältnissen kurz- bis mittelfristig einen negativen Effekt auf die Einkommen der ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung hat. Sie räumen allerdings ein, dass dies nicht heißt, dass Handel an sich schlecht für die Armen ist, sondern dass es auf die makroökonomischen und institutionellen Bedingungen ankomme.

Litwins (1998) Resultate zeigen, dass Schulbildung, Landverteilung und die Gestaltung des Arbeitsmarktes einen starken Einfluss darauf haben, wie sich Handelsliberalisierung auf die Einkommensverteilung und letztlich Armut auswirkt. Sie verweist darauf, dass afrikanische Staaten das höchste Maß an anfänglicher Ungleichheit haben, gefolgt von Latein Amerika, während asiatische Staaten eine relative bessere Grundbildung, eine gerechtere Verteilung von Grundbesitz und weniger regulierte Arbeitsmärkte aufweisen. Hierin sieht sie den Hauptgrund für die regionalen Unterschiede in den Verteilungswirkungen von Handelsliberalisierung.

Ein ähnliches Ergebnis präsentiert Milanovic (2002). Das Ergebnis seiner Zeitreihenanalyse deutet darauf hin, dass in Ländern mit niedrigem Volkseinkommen Ungleichheit nach Handelsliberalisierung ansteigt, während sie sich in allen anderen Fällen verringert.

Zusammenfassend bringt Offenheit Gewinner und Verlierer hervor. Letztere werden vor allem in den vormals geschützten Sektoren und in Staatsbetrieben zu finden sein, sowie in Bereichen, in denen ein Land keinen komparativen Vorteil besitzt. Zusätzlich spielen vor allem die jeweiligen Ausgangsbedingungen und der Zeitpunkt und das Tempo der Liberalisierung eine große Rolle. So schlussfolgert Ravallion (1990) aus einer Studie über China, Indien und Indonesien, dass die Armen umso mehr von der Liberalisierung profitieren, je gerechter die Einkommensverteilung im landwirtschaftlichen Sektor ist. Der Besitz von Vermögen und Humankapital steigert die Chancen der Einzelnen, am Handel gewinnbringend zu partizipieren. Ein funktionierendes und zugängliches Bildungs- und Gesundheitswesen verbessert das Ergebnis für die Armen ebenso wie eine vorhandene Infrastruktur.

Das Internationale Arbeitsbüro (ILO 2001) gelangt zu dem Ergebnis, dass Handelsliberalisierung ein beträchtliches Beschäftigungspotenzial birgt, wenn sie graduell verläuft. Andauernden Protektionismus hält sie hingegen für völlig ungeeignet, um Unterbeschäftigung und Armut zu reduzieren.

5.5 Direkte Preis- und Absatzwirkungen für die Armen

Direkte Wirkungen von Handelsoffenheit ergeben sich für die Armen hauptsächlich durch die Veränderung der Import- und Exportpreise. Zunächst sinken dadurch die Preise importierter Güter und die Preise möglicher heimischer Substitute werden im Allgemeinen ebenfalls sinken oder zumindest nicht steigen. Dies führt wiederum dazu, dass die Realeinkommen in der Volkswirtschaft steigen. Für die Armen sind nach Aussage von Bannister/Thugge (2001) vor allem die Einfuhr verbilligter Lebensmittel, Pharmazeutika und anderer Gesundheitsprodukte, gebrauchte Kleidung etc. von Bedeutung. Die Verbilligung von Lebensmitteln und (gebrauchter) Kleidung wirkt aber armutssteigernd, wenn sie zu den Erzeugnissen zählen, die Arme herstellen.

Besonders im Hinblick auf Landwirtschaft und Gesundheit spielen Importe eine große Rolle. Die Einfuhr neuer Technologien in Form von verbessertem Saatgut und Düngemitteln sowie neuartige Verpackungen, die eine Kühlung leicht verderblicher Waren unnötig machen, sind nur einige Beispiele, wie Armut vor allem im ländlichen Bereich gelindert werden kann. Der Import verbilligter Medikamente und andere Gesundheitsprodukte wirkt sich ebenfalls positiv auf die Armutsbekämpfung aus. Beispiele in diesem Bereich sind etwa Produkte zur Sterilisierung von Trinkwasser, Moskitonetze, Insektizide, und Anti-Malaria Medikamente.¹⁸

Weiterhin profitieren die Armen von Offenheit vor allem dann, wenn sie die Möglichkeit haben, Güter zu exportieren. Dies ist zumeist im Bereich der

¹⁸ [Das TRIPS-Abkommen droht jedoch, potenziellne Preissenkungen bes. im chemisch-pharmazeutischen Bereich entgegenzuwirken.]

Landwirtschaft der Fall. Der Abbau von Handelsbarrieren führt hier direkt zu einer Einkommenserhöhung der armen Bevölkerung.

Voraussetzung für beide armutsmindernden Preiseffekte ist jedoch, dass Preissenkungen (für Importgüter) und Preiserhöhungen (für Exportgüter) bei den Armen tatsächlich ankommen. Verschiedene Fallstudien zeigen jedoch, dass dies infolge mangelnder Information und Infrastruktur und/oder infolge der Macht der Marktgegenseite (z.B. Zwischenhändler) gerade im ländlichen Raum häufig nicht der Fall ist. Und auch, wenn der Nettoeffekt steigender Agrarpreise für die ländlichen Armen weitestgehend positiv zu sein scheint, müssen auf der anderen Seite die Wirkungen steigender Agrarpreise auf die städtischen Armen berücksichtigt werden.

Easterly/Kraay (1999) stellen überdies Nachteile einer größeren Offenheit fest. Offenerere Länder würden zwar höhere Wachstumsraten erzielen, aber auch verstärkt unter *terms of trade*-Schocks leiden. Eine höhere Volatilität der Preise ist wiederum vor allem für Arme problematisch. So berichtet Lustig (2000) für Lateinamerika, dass höhere Volatilität sich überproportional negativ auf die Armen auswirkt, da sie vorübergehende Beschäftigungs- und Einkommenseinbußen nicht verkraften können und eine Verschlechterung der *terms of trade* gerade in Niedrigeinkommensländern die Investitionen in Bildung, Ernährung und Gesundheit lähmen. *Terms of trade*-Schocks sind laut einer Studie für UNDP (Rao 1998) der Hauptgrund dafür, dass in einer Reihe von Entwicklungsländern, zunehmende Offenheit mit ansteigender Armut einherging.

Round und Whalley (2002) bestreiten diesen Zusammenhang für die südasiatischen Ländern. Das generelle Bild ist eines von sinkender Armut und relativ stabiler Einkommensverteilung. Pakistan - das Land mit dem geringsten Liberalisierungsgrad - bildet die einzige Ausnahme. Die Autoren räumen jedoch selbst ein, dass je nach gewähltem Offenheitsindikator und Zeitpunkt der Betrachtung auch andere Ergebnisse resultieren.

Die Untersuchungen von McKay et al. (2000) stützen die Vermutung, dass der landwirtschaftliche Sektor zu den Gewinnern der Handelsliberalisierung in Entwicklungsländern zählt. Die Armutswirkungen hängen allerdings stark von der Ausgangsverteilung ab. Tendenziell ist bei sehr ungleicher Verteilung ein Anstieg der Armut festzustellen, während bei geringer Ungleichheit ein Rückgang von Armut zu beobachten ist. Im Hinblick auf Importgüter stellen die Autoren fest, dass der Zugang zu neuerer landwirtschaftlicher Technologie vor allem dann positiv zu beurteilen ist, wenn sie auch von Kleinbauern eingesetzt werden kann. Profitieren dagegen nur Großgrundbesitzer, so scheint dies die Armutsbekämpfung tendenziell zu behindern.

Deininger/Okidi (2002) analysieren die gemischten Erfahrungen Ugandas. Die Liberalisierung hat zu hohen Wachstumsraten im landwirtschaftlichen Sektor und spürbarer Armutsminderung geführt. Parallel hat die Ungleichheit abgenommen. Jedoch wirken sich Preisschocks besonders negativ auf die Armen und *borderline poor* aus. Nachhaltige Armutsminderung und -vermeidung erfordert laut den Autoren eine Diversifizierung bei den Produzenten von Primärgütern. Zu den dabei hilfreichen und weiterführenden Maßnahmen zählen Deininger/Okidi einen verbesserten Zugang zu Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen, moderne Energieformen und Infrastruktur.

Das Internationale Arbeitsbüro (ILO 2001) bemerkt, dass außerdem spezielle Förderprogramme für kleinere Landwirte und andere Kleinstunternehmen

(Vermarktungshilfen, Kredite) hilfreich sind, damit Handel zum Motor der Armutsbekämpfung wird.

Häufig wurden Handelsreformen im agrarischen Bereich durch die Deregulierung oder Abschaffung von Marketingsboards begleitet, die vor allem in Subsahara-Afrika ein zwangswirtschaftliches Instrument zugunsten der städtischen Bevölkerung bzw. der am Zwischenhandel Profitierenden waren. Die Wirkungen für die Armen werden von UNCTAD (2002) als ambivalent eingestuft, wenngleich positive Erfahrungen überwiegen. In vielen Fällen werden Preissteigerungen nun eher an kleinere Produzenten weitergegeben (Akiyama et al. 2001). Aber zum Teil sehen sich die Kleinproduzenten nun privater statt staatlicher Nachfragemacht gegenüber, ohne jede Verbesserung. Außerdem wird berichtet, dass private Zwischenhändler den Weg in abgelegene Regionen scheuen, so dass die dort lebenden Landwirte kaum noch am überregionalen und internationalen Handel partizipieren können (Oxfam 2002). Zudem sind die positiven Preiseffekte für die Landwirte oftmals durch parallel ansteigende Steuern und Exportzölle (teil-)kompensiert worden (Weltbank 2000).

5.6 Handelsliberalisierung und Staatshaushalt

Niedrigeinkommensländer bezogen in den 1990er Jahren im Durchschnitt rund Drittel ihrer Staatseinnahmen aus Zöllen. Handelsliberalisierung bedeutet jedoch erstens nicht zwingend einen Rückgang der Zolleinnahmen. Zweitens bedeutet ein Rückgang der Zolleinnahmen nicht zwangsläufig geringere Staatseinnahmen, wenn ein funktionsfähiges Steuerwesen existiert und wegfallende Zölle durch andere Einnahmequellen ersetzt werden können. Drittens sind die ausgelösten Budgetwirkungen nicht notwendigerweise mit Negativwirkungen für die Armen verbunden (Winters et al. 2002).

Ruft man sich in Erinnerung, dass eine Voraussetzung für Armutsminderung durch Handel darin zu bestehen scheint, dass verbesserte infrastrukturelle, bildungs- und gesundheitspolitische Bedingungen geschaffen werden müssen, damit die Armen von den indirekten und direkten Handelswirkungen profitieren können, wird die Bedeutung des fiskalischen Effekts der Handelsliberalisierung offensichtlich: Kurz- bis mittelfristig sind nicht weniger, sondern mehr Einnahmen notwendig, damit Handelschancen wahrgenommen werden und Wachstumseffekte durchsickern können.

Empirische Studien über die fiskalischen Effekte von Handelsliberalisierung spiegeln die erwartete Vielfältigkeit wider. Greenaway/Miller (1991) ermitteln für Mauritius, Kenia und Jamaika eine Zunahme der Zolleinnahmen. In Marokko und Côte d'Ivoire sind sie gesunken. Ebrill et al. (1999) stellen in einem Vergleich zwischen zollsenkenden und anderen Entwicklungsländern in den 1980er Jahren fest, dass sich das Verhältnis von Zolleinnahmen zum BIP zwischen den beiden Gruppen nicht signifikant unterscheidet.

Eine Untersuchung über Kenia (Glenday 2000) offenbart, dass trotz einer durchschnittlichen Halbierung der Zollsätze während der 90er Jahre die faktische Bezollung von Importen zunahm. Grund dürfte die rigidere Gewährung von Zollbefreiungen, höhere Zölle für einzelne Produkte (z.B. Öl- und agrarische Rohstoffe), eine verbesserte Ausstattung der Zollbehörden und somit die Verbreiterung der Zollbemessungsgrundlage gewesen sein. Derartige

Detailstudien machen übrigens einmal mehr deutlich, wie unzuverlässig die durchschnittlichen Zollsätze als Liberalisierungsindikator sind.

Empirische Studien über die Ausgabenkürzungen während Strukturanpassungsprogrammen oder im Zuge der Asienkrise zeigen ebenfalls ein gemischtes Bild. Sie dokumentieren, dass soziale und Bildungsausgaben nicht zwingend fallen müssen, sondern bei politischem Willen zumindest in wohlhabenderen Entwicklungsländern sogar ansteigen können (Weltbank 2001, Cameron 2002). Konstante oder zunehmende Sozial- und Bildungsausgaben sind allerdings in vielen Entwicklungsländern nicht hinreichend auf die Armen fokussiert (Dayton et al. 1999, Lanjouw/Ravallion 1999). Andererseits gibt es Hinweise, dass Arme bisweilen auch unter der Kürzung von Ausgaben zu leiden scheinen, von denen unmittelbar zunächst andere betroffen sind (Lanjouw/Ravallion 1999). Über die Kanäle - z. B. sinkende Kaufkraft der Mittelschicht, deren Angehörige zu den Nachfragern im informellen Sektor zählen - liegen jedoch keine verallgemeinerungsfähigen empirischen Ergebnisse vor.

5.7 Zusammenfassung

Der internationale Handel kann auf verschiedenen Kanälen Motor zur Armutsbekämpfung sein. Er kann jedoch zugleich Ungleichheiten verschärfen.

Die besten Garanten dafür, dass sich armutsmindernde Handelwirkungen entfalten können, sind eine flächendeckende, funktionsfähige Infrastruktur und ein weit darüber hinausgehender Zugang der Armen und hier wiederum besonders der ländlichen und der weiblichen Bevölkerung zu

- Märkten und Kapital,
- Informationen und Vertragssicherheit,
- Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen.

Es ist empirisch vergleichsweise gut abgesichert, dass extreme Ungleichheit hinsichtlich der Verteilung von Vermögen im Allgemeinen und Land im Besonderen die Wahrscheinlichkeit der Armutsminderung durch Handel reduziert. Im Falle extremer Ungleichverteilung von Besitz und Marktmacht ist sogar eine Verschärfung von Armut möglich. Dafür ist insbesondere die mit zunehmender Offenheit steigende Anfälligkeit für Schwankungen der *terms of trade* ursächlich.

Produktdiversifizierung ist sowohl volkswirtschaftlich geboten als auch für die Armen eine Möglichkeit, ihre Vulnerabilität gegenüber (Weltmarkt-) Preisschwankungen zu reduzieren. Allerdings wird besonders für die meisten Rohstoffexporteure in Subsahara-Afrika konstatiert, dass die Diversifizierung und der Umstieg auf wertschöpfungsintensivere Güter bislang nicht gelungen ist (Sachs 2000, Kappel 2003, UNCTAD 2002, ILO 2001). Im allgemeinen wird der Aufbau von Humankapital durch Bildung und berufliche Qualifizierung als Ausweg aus der Wachstumsfalle genannt (Sachs 2000). In stark rohstofforientierten Niedrigeinkommensländern ist der berufliche Qualifizierungsanreiz für Menschen jedoch relativ gering (Kappel 2003), da aufgrund der Wirtschaftsstruktur besser qualifizierte Arbeitskräfte kaum nachgefragt werden (bzw. gut Ausgebildete emigrieren). Gleichwohl ist Humankapital keine alleinige Frage von formaler Bildung und beruflicher

Qualifizierung, sondern beginnt mit Maßnahmen gegen Unterernährung, Infektionskrankheiten und verbessertem Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen im Allgemeinen (Sachs 2000).

Armutsmindernde Handelswirkungen sind theoretisch auch ohne besonders hohes Wachstum denkbar. Empirische Studien lassen jedoch erkennen, dass anhaltendes Wachstum notwendige Bedingung für eine effektive und stabile Armutsreduzierung ist (UNDP 2003, UNCTAD 2002). Ob sie hinreichend ist, darf angesichts widersprüchlicher empirischer Ergebnisse angezweifelt werden.

Inwieweit Handelsliberalisierung in Entwicklungsländern zu anhaltendem Wachstum führt, bleibt umstritten. In Niedrigeinkommensländern, die vom Export weniger Primärgüter abhängig sind, deren Bevölkerung stark wächst und erheblich unter Infektionskrankheiten leidet, sind die Chancen gering (UNCTAD 2002, Sachs 2000). Besonders aussichtslos erscheint die Ausgangssituation für viele der insgesamt 30 *landlocked* LDC.¹⁹

Auch wenn die meisten empirischen Studien nahelegen, dass Weltmarktintegration ein Wachstumsmotor ist, darf auf keinen Fall übersehen werden, dass die Ursache wachsender Integration nicht notwendigerweise die Liberalisierung der Handelspolitik war (UNDP 2003, Weltbank 2002 u. dort zitiert Dollar/Zoido-Lobatón 2001). Dies wird seitens der Protagonisten eines freien Handels gelegentlich übersehen.

Plausibilitätsüberlegungen, die empirisch allerdings weder abschließend belegt noch widerlegt sind, lassen vermuten, dass die schrittweise und selektive Öffnung einer radikalen Liberalisierung vorzuziehen ist. Je unterschiedlicher die Entwicklungsstände zwischen der sich öffnenden Volkswirtschaft und seinen Handelspartnern einerseits sind, umso größer erscheint die Gefahr der Überforderung der Anpassungsfähigkeit der Menschen und der Wirtschaft. Andererseits droht der kurzfristige Beschäftigungsverlust in arbeitsintensiven *low tech*-Branchen besonders dann, wenn Importe aus ähnlich strukturierten und entwickelten, aber effizienteren Ländern liberalisiert werden. So empfinden die einheimischen Textil- und Bekleidungsunternehmen mehrerer LDC beispielsweise chinesische Konkurrenten als Bedrohung. Unseres Wissens liegen jedoch keine quantitativ-empirischen Untersuchungen vor, die auf negative Nettobeschäftigungswirkungen speziell des den zunehmenden Süd-Süd-Handel (Abb. 10) hinweisen.

6. Zur Rolle der Industrieländer

6.1 Diskriminierung der Importe aus Entwicklungsländern

Industrieländer zählen zu den Gewinnern des Welthandels und profitieren in absoluten Werten gemeinsam mit den erfolgreichen Schwellenländern am meisten von dem weltweiten Abbau von Handelsschranken. Damit auch die ärmeren Länder und dort vor allem die Armen am Wohlstand durch Handel partizipieren

¹⁹ Das PKE in den *landlocked* LDC ist während der 1990ern im Durchschnitt um 2% p.a. gesunken (Tab. 1)

können, müssen eine Reihe von internen Voraussetzungen erfüllt sein. Industrieländer können deren Herbeiführung nicht erzwingen, wohl aber durch Gelder und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit fördern. Vor allem liegt es in ihrer Macht, die Strukturanpassungsrezepte von IWF und Weltbank anders auszurichten, auch und gerade in Bezug auf handelspolitische Auflagen.

All dies ist jedoch nur dann glaubwürdig und erfolgversprechend, wenn die großen Märkte der Industrieländer für Waren aus Entwicklungsländern zugänglich sind und somit ermöglicht wird, dass Entwicklungsländer ihre komparativen Vorteile ausnutzen können. Da die Analyse rohstoffexportierender LDC zeigt, dass anhaltendes Wachstum ohne Exportdiversifizierung und ohne einen Umstieg auf eine wertschöpfungsintensivere Produktion nicht gelingen kann, geht es dabei keineswegs nur um den Zugang zu den Agrar- und Rohstoffmärkten der Industrieländer.

Industrieländer haben ihren durchschnittlichen Zollsatz kontinuierlich von 40% (1945) auf unter 4% (1995) gesenkt.²⁰ Die durchschnittliche Zollbelastung liegt sogar unter 3%.²¹ Das suggeriert relativ offene Märkte. In Entwicklungsländern liegen durchschnittlicher Zollsatz bzw. die Zollbelastungen deutlich höher (schätzungsweise 12-13%). Angesichts ihres ökonomischen Entwicklungsstands und der Geschwindigkeit des Zollabbaus sind viele Entwicklungsländer gegenüber Industrieländern „*fast liberalizers*“ (Abb. 12 u. 22).

Die meisten Entwicklungsländer erhalten für verschiedene Produkte Zollvorteile (Präferenzen) seitens der Industrieländer. Dennoch splittet sich die Zollpolitik der Industrieländer bei genauerem Hinsehen zulasten der Entwicklungsländer bzw. zugunsten der Importe aus Industrieländern.²² Dies gilt übrigens z. T. auch für Entwicklungsländer. Dafür einige Beispiele:

Verarbeitete Waren. (Tab. 4a, 5 u. Abb. 11) Der reguläre Durchschnittszoll (MFN *tariff*) für arbeitsintensive Industriewaren (1999) beträgt das 2,5fache des Durchschnittszolls für alle Industriewaren (10,5 bzw. 4,2%) (Worldbank 2002). In Entwicklungsländern ist das Verhältnis 1,6:1 (17,1 und 10,6%).

Die durchschnittliche Zollbelastung durch Industrieländer wird auch nach 2004 - wenn alle Vereinbarungen der Uruguay-Runde umgesetzt sein sollen - am höchsten in den für Entwicklungsländern interessanten Sektoren Textil/Bekleidung (8,4%) und Leder/Gummi/Schuhe (5,5%) sein. Textil/Bekleidung ist in Entwicklungsländern ebenfalls an oberster Stelle (neben agrischen Erzeugnissen).

Die Zollbelastung der Importe von verarbeiteten Waren (*manufactures*) aus Entwicklungsländern betrug nach Abschluss der Uruguay-Runde in Industrieländern 3,4% gegenüber 0,8% für Importe aus Hocheinkommensländern. Entwicklungsländer belasteten „eigene“ Importe mit 12,8% gegenüber OECD-Importen mit 10,9% (Hertel/Martin 2000, zitiert v. Laird 2002).

²⁰ Gemeint ist das einfache arithmetische Mittel aller einzelnen Zollsätze. Der ungewichtete durchschnittliche Meistbegünstigungszollsatz (MFN *tariff*) ist 5,2% (berücksichtigt keine Präferenzen).

²¹ Zolleinnahmen/Importwert, ohne Importe aus Freihandelszonen

²² Grundsätzlich muss hier und für die folgenden Ausführungen eingeräumt werden, dass die verfügbaren Übersichten zu Bezollung und nicht-tarifären Handelshemmnissen z. T. missverständlich, wenn nicht gar widersprüchlich sind. Sie sind daher mit Vorsicht zueinander in Bezug zu setzen.

Spitzenzölle. (Abb. 13) Trotz des niedrigen Durchschnittszolls liegt rund ein Zwölftel aller Zollsätze der Handelstriade²³ (Nordamerika, EU, Japan) über 15%. Betroffen sind Importe im Wert von über 90 Mrd. US-Dollar, davon über 60% (!) aus Entwicklungsländern (1999). Während Nordamerika ganz überwiegend Industriewaren (bes. Textilien u.ä.) mit Spitzenzöllen belegt, sind es in der EU und Japan agrarische Güter. Zwar sind Exporte der LDC „nur“ im Wert von 1,3 Mrd. US-Dollar betroffen (EBA und AGOA sind hier nicht berücksichtigt²⁴), aber dies sind zum einen fast 8% aller LDC-Exporte in die Triade.²⁵ Zum anderen geht es primär um die Exporte, die wegen der Bezollung erst gar nicht stattfanden. Es wird geschätzt, dass ein offener Marktzugang für LDC-Importe in die Triade-Staaten die Exporteinnahmen der LDC kurz- bis mittelfristig um 2-3 Mrd. US-Dollar p.a. steigern würde (Olarreaga/Ng 2002). Völlige Marktöffnung der EU (EBA total) allein brächte „nur“ ca. 500-600 Mio. US-Dollar. Schließlich nehmen die Triade-Staaten durch die Spitzenbezollung von Gütern aus Entwicklungsländern 11 Mrd. US-Dollar ein (1999), d.h. ca. ein Fünftel ihrer ODA.

„*Zolleskalation*“. (Abb. 14) Zollstrukturen seitens der Industrieländer, die umso höhere Zollsätze aufweisen, je höher der Verarbeitungsgrad des Importprodukts ist, wirken als Hürden für eine Exportdiversifizierung hin zu wertschöpfungsintensiveren Waren in Entwicklungsländern. Bei genauerem Hinsehen wird erkennbar, dass die großen Industrieländer (*Quad*) im Agrarsektor noch klassische Zolleskalation betreiben, aber im übrigen Warenbereich Halbfertigprodukte im Durchschnitt am höchsten bezollen, und zwar besonders in den für die ärmeren Entwicklungsländern typischen Kategorien.

„Die Exporte Frankreichs in die USA sind zwölfmal so hoch wie die aus Bangladesch. Die jeweils von den USA erzielten Zolleinnahmen sind hingegen in etwa gleich hoch.“
(Gresser 2002, zitiert in: IMF/Worldbank 2002, S. 14)

Zölle spiegeln nur einen Teil der Geschichte wider. Mengenbeschränkungen (Quoten) kommen hinzu. Eine Studie von IWF und Weltbank (2002) versucht die effektive Belastung in Zolläquivalente umzurechnen (Tab. 4b). Sie deckt für den Handel mit verarbeiteten Waren auf, dass die Industrieländer Einfuhren umso stärker behindert werden, je niedriger das Einkommen des Exportländer ist. Sieht man von der Präferenzbehandlung von LDC ab, gilt für die Triade: Die höchste Belastung trifft Niedrigeinkommenländer (durchschnittlich 4,2-5,9%), die zweithöchste Länder mit mittlerem Einkommen (durchschnittlich 1,4-5,5%) und am wenigsten werden OECD-Importe (1,2-2,5%) belastet. Das verwundert wenig, wenn bedacht wird, dass Niedrigtechnologiegüter (besonders Textilien und Bekleidung) und *medium tech*-Güter am höchsten bezollt werden (UNCTAD 2002).

Produktstandards und eine Vielzahl schwer durchschaubarer administrativer Regelungen stellen ebenfalls Marktzugangsbarrieren dar. Schließlich bilden Anti-Dumping-Verfahren eine Bedrohung gerade für die Exportmöglichkeiten der

²³ Auch als *Quad Economies* bezeichnet.

²⁴ AGOA, African Growth Opportunity Act der USA von 2000, der potenziell 36 afrikanische LIC von Spitzenzollsätzen - bes. im Textil- und Bekleidungsbereich - befreit, aber unter den 16 bislang qualifizierten Ländern sind nur 8 LDC.

²⁵ Dafür sind jedoch hauptsächlich die US-Spitzenzölle, und nicht die EU, verantwortlich.

Entwicklungsländer. Zwischen 1995 und Mitte 2002 wurden knapp 2000 Dumping-Untersuchungen eingeleitet, etwa ein Drittel von Industrieländern und die übrigen zwei Drittel überwiegend von großen Entwicklungs- und Schwellenländern (z. B. Indien, Argentinien, Brasilien, Südafrika, Mexiko und Mexiko) (WTO 2003, Anti-Dumping Statistics). Untersuchungsverfahren sind der erste Schritt hin zu Strafzöllen und bedeuten, dass ein WTO-Mitglied prüft, ob bestimmte Waren aus einem anderen Land unter dem normalen Marktpreis bzw. unter Kosten exportiert werden. Knapp 60% der Verfahren richtete sich gegen Entwicklungsländer (ca. 10% gegen Transformationsländer), obwohl ihr Anteil am Export verarbeiteter Waren nur 30% (bzw. 4,5%) beträgt.

Es liegt auf der Hand, dass die Androhung und Erhebung von Strafzöllen für kleine Produzenten und fragile Ökonomien gravierende Auswirkungen haben kann, da ihnen das Know how und die finanziellen Mittel (z. B. für Anwälte) fehlen, um sich in die Verfahren einzumischen, und sie sich mangels Gegenmacht nicht effektiv zur Wehr setzen können. Das betroffene Land kann sich zwar gegen Strafzölle in einem WTO-Schiedsverfahren wehren, aber etliche Beispiele aus dem Textil- und Lebensmittelbereich zeigen, dass der zwischenzeitlich angerichtete Schaden besonders für die Armen in Niedrigeinkommensländern irreversibel sein kann (Oxfam 2002, UNDP 2003). Der Schaden beschränkt sich keineswegs auf eingeleitete Dumping-Verfahren, sondern verschiedene Studien weisen darauf hin, dass bereits die Möglichkeit wirtschaftlich schwache Länder bzw. Exporteure davon abschreckt, ihre Exporte in Industrie- und Schwellenländer zu steigern (siehe UNDP 2003).

Die Beliebtheit von Dumping-Verfahren ist seit der Uruguay-Runde enorm gestiegen, womit Liberalisierungszugeständnisse der wirtschaftlich mächtigeren Länder teilweise wieder zunichte gemacht werden (Abb. 17). Die Praxis des Anti-Dumpings ist möglicherweise noch verheerender für LICs als Zölle und Quoten, da weniger vorhersehbar und stärker verunsichernd.

6.2 Agrarhandel

Der Anteil agrarischer Güter am Welthandel ist zwar seit 1980 von 15 auf 9% gefallen (2001), beträgt damit aber immerhin ca. 550 Mrd. US-Dollar. In Entwicklungsländern wird über ein Viertel des BIP im Agrarsektor erwirtschaftet, etwa die Hälfte der Bevölkerung lebt von der Landwirtschaft. Demgegenüber ist der Agraranteil an den Exporten mit durchschnittlich 13% relativ gering, wengleich er für Afrika bei einem Fünftel, für Lateinamerika bei einem Viertel, und in knapp 20 LIC bei mehr als der Hälfte liegt. Überraschend hoch sind die Anteile der Industrieländer. Obwohl der agrarische Sektor nur mit 2-3% zum BIP in Industrieländern beiträgt, macht er 9% an deren Exporten aus. Auf die EU entfallen über 40% aller Agrarexporte und auf Nordamerika fast 20 % (WTO 2002) (Abb. 19).

Ursächlich für dieses Missverhältnis sind u.a. extrem hohe Durchschnitts- und Spitzenzölle, klassische Zolleskallation und Exportsubventionen der Industrieländer. Die Industrieländer verpflichteten sich in der Uruguay-Runde die weit verbreiteten Quoten durch Zölle (und Zollquoten) zu ersetzen und den

durchschnittlichen Zollsatz bis 2000 um durchschnittlich 36% (mind. 15% pro Produkt) gegenüber der Referenzperiode 1986-88 zu senken.²⁶ Sie sind dem bis heute im Wesentlichen nachgekommen, haben aber teils sog. „dirty tariffication“ betrieben. Das heißt, dass Quoten in unverhältnismäßig hohe Zollsätze umgerechnet wurden. Da zusätzlich sehr protektionistische Jahre als Referenz gewählt sind und die Produktpalette sehr breit ist, dürfte der faktische Liberalisierungseffekt durch Zollsenkung eher gering sein. Manche vermuten sogar eine gegenteilige Wirkung (IMF/Worldbank 2002).

Industrieländer haben sich außerdem zum Verbot neuer und zum Abbau bestehender Exportsubventionen um 36% (ca. 6-7 Mrd, US-\$) und zur Reduktion produktionsstützender Binnensubventionen um 20% verpflichtet.²⁷ Dennoch sind die Agrarsubventionen der OECD-Länder angestiegen, je nach Abgrenzung auf etwa 230-350 Mrd. US-Dollar (2001) (Abb. 16). Die USA haben erst jüngst den „Farm Security and Rural Investment Act 2002“ implementiert, mit erwarteten Ausgaben von jährlich 17-19 Mrd. US-Dollar. Dies ist möglich, weil die Reduktionsverpflichtungen der Uruguay-Runde eine große Bandbreite an Subventionen nicht erfassen.

Landwirte in Industrieländern erhalten schätzungsweise das 1,3 bis 1,5-fache des Weltmarktpreises an Unterstützung (IMF/Worldbank 2002). Derart angeheizte Produktionsüberschüsse werden auf den Weltmarkt gedumpte und zwar zu Preisen bis zu 75% unter Herstellkosten (z. B. EU-Zucker). Besonders krasse Beispiele sind für die EU außerdem Weizen und Milchpulver, für die USA Weizen, Soja und Mais. Alternativ finden agrarische Überschüsse als „Hilfe“ den Weg in Entwicklungsländer, und verdrängen dortige Produzenten.

„Landwirte werden in den USA mit ca. 21.000 US-Dollar pro Kopf und Jahr subventioniert bzw. in der EU mit ca. 16.000 US-Dollar. Sie konkurrieren gegen Erzeuger aus Ländern mit einem durchschnittlichen Jahreseinkommen von 430 (LIC) bzw. 1850 US-Dollar (MIC) pro Kopf.“

6.3 Textilhandel

Die Industrieländer beschränken seit Jahrzehnten den Zugang von Textilien und Bekleidung besonders aus asiatischen Ländern, aus denen momentan etwa 28% (Stoffe) bzw. 12% (Bekleidung) der Weltexporte stammen (Abb. 20f.). Der Protektionismus gipfelte 1973 in das komplizierte Quotengeflecht des Multifaserabkommens (MFA). Der IWF schätzt, dass MFA und Zölle die Schaffung von 27 Mio. Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern verhinderten (IMF/Worldbank 2002).

Mit Abschluss der Uruguay-Runde wurde das Auslaufen des MFA beschlossen. Die Industrieländer verpflichten sich bis 2005 zum stufen- und produktweisen Abbau der Quoten. Ein guter Teil der Liberalisierung steht noch

²⁶ Entwicklungsländer haben alle Zölle gebunden, wengentlich größtenteils deutlich über dem aktuellen Niveau. Sie sind - ausgenommen LDC - verpflichtet, die gebundenen Zollsätze bis 2004 um durchschnittlich 25% (mind. 10% pro Produkt) zu senken.

²⁷ Entwicklungsländer haben sich verpflichtet, bis 2004 um 24 bzw. 13% zu kürzen.

an, wofür besonders die EU von verschiedener Seite heftig kritisiert wird (Oxfam 2002, UNDP 2003, IMF/Worldbank 2002).

Die Beseitigung der Quoten ist für die Gruppe der Entwicklungsländer zwar insgesamt von Vorteil, aber einige - wie z. B. Bangladesch - verlieren möglicherweise einen zwar begrenzten, aber dafür garantierten Marktzugang. Anhaltende Zolleskalation verschärft die ambivalente Wirkung. Wenn es den heutigen Großexporteuren unter den Entwicklungsländern durch eskalierende Zölle erschwert wird, in die höherwertigen Marktsegmente der Industrieländer vorzustoßen, wird die Konkurrenz zwischen ihnen und den ärmeren textilexportierenden *Latecomern* erheblich verschärft. Im Extrem droht eine ruinöse Konkurrenz ähnlich wie seit den 1970/80ern bei verschiedenen agrarischen und mineralischen Rohstoffen. Sie würde erneut zu Lasten der Ärmsten und diesmal besonders auch der Frauen in textilexportierenden Entwicklungsländern gehen.

Relativ hohe Durchschnittszölle, sehr hohe Spitzenzölle und Zolleskalation werden nach Auslaufen des MFA fortbestehen. Außerdem ist seit Beginn der Liberalisierung die Zahl der Anti-Dumpingverfahren gegen Textilien aus Entwicklungsländern extrem angestiegen und zwar von ca. 5 % aller Untersuchungsverfahren auf über 10%.

6.4 Mehr Chancen durch offene Märkte

In den letzten Jahren sind mehrere Schätzungen über den weltweiten Einkommenszuwachs durchgeführt worden, der durch eine weitestgehende Liberalisierung des Welthandels seitens aller Länder erzielt werden könnte. Von den errechneten 85-620 Mrd. US-Dollar jährlich würden - je nach Studie - ein Viertel bis die Hälfte an Entwicklungsländer fließen (Worldbank GEP 2002, Anderson et al. 2001). Das ist im pessimistischsten Falle etwa ein Drittel der heutigen Entwicklungshilfeszahlungen, im optimistischsten Fall mehr als das Fünffache. Wenn nur Industrieländer jegliche Zölle und Quoten eliminierten, sind die Ergebnisse nach wie vor beeindruckend.

Solche Berechnungen können jedoch allenfalls ein sehr grober Indikator sein. Hinsichtlich der Aussagen über Produktivitätsfortschritte und die Verteilung der Einkommenszuwächse ist besondere Vorsicht geboten. Auf interne Faktoren und Wachstumsbarrieren, die in den einzelnen Ländern ganz unterschiedlich ausgeprägt sind, wird ebenso wie auf Anpassungskosten nicht oder unzureichend differenziert eingegangen.

Verschiedene Schätzungen über die Einkommensgewinne, die Entwicklungsländer aus der einseitigen Eliminierung von Zöllen und Quoten seitens der Industrieländer zu erwarten hätten, sind dennoch interessant. Anderson et al. (2001) schätzen den Einkommenseffekt auf 43 Mrd. US-Dollar p.a., wovon auf die Öffnung der Agrarmärkte knapp 12 Mrd., Textil/Bekleidung etwa 9 Mrd. und übrige Industriewaren ca. 22 Mrd. US-Dollar entfallen. Der IWF (Worldbank/IMF 2002) schätzt allein den Wohlfahrtsgewinn aus der einseitigen völligen Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels auf 24 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Vollständiger Marktzugang für alle Güter aus LDC könnte diesen Exportmehreinnahmen von nur 3 Prozent (UNCTAD 2002, LDC Report) oder immerhin 11 Prozent (Hoekman et al. 2001) verschaffen. Im Falle Subsahara-

Afrikas werden jährliche Realeinkommenszuwächse von 1% genannt (Ianchovichina et al. 2001, Anderson et al. 2001).

6.5 Zwischenfazit: Diskriminierender Protektionismus der Industrieländer

Industrieländer haben ihre Märkte weiter geöffnet. Allerdings sind die noch bestehenden Handelshemmnisse zulasten der Entwicklungsländer verzerrt. Agrareinfuhren werden am höchsten belastet, gefolgt von Textil- und anderen arbeitsintensiven Waren. *Low* und *medium tech*-Einfuhren werden spürbar höher als *high tech*-Importe behindert.

Zollspitzen und Zolleskalation treffen Entwicklungsländer darüber hinaus besonders. Die Zunahme von Anti-Dumping-Verfahren bei Lebensmitteln und Textilien schreckt Produzenten in LIC überdurchschnittlich stark ab. Wenngleich mehrere Industrieländer (z. B. Norwegen, Neuseeland und die EU) weitgehende Zollfreiheit für Waren aus LDC einräumen, sind die Präferenzen seitens der nordamerikanischen Staaten und Japan stark verbesserungsfähig. Außerdem sind die Barrieren für Waren aus anderen Niedrigeinkommensländern (LIC) im Vergleich zu den Importbarrieren für Waren aus Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen erschreckend hoch (Tab.4a).

Die Weltbank (GEP 2002) bricht dieses Gesamtbild auf die effektive Zollbelastung von Produkten hinunter, die für verschiedene Einkommensgruppen besonders relevant sind (Abb. 15). Die Belastung Armer (ca. 14%) übertrifft das Doppelte der Belastung Anderer (ca. 6%).

7. Offene Fragen und Kontroversen

7.1 „To trade or not to trade“

Oxfam (2002) ist von Vertretern anderer NRO heftig kritisiert worden für das Plädoyer für offenere Industrieländermärkte. Die Studie weist in der Tat einige Mängel auf, die nicht zuletzt in strategischer Hinsicht problematisch sein mögen. Sie ist dessen ungeachtet jedoch informativ, innovativ und vor allem differenziert. Ihr Hauptanliegen ist es, auf das Potenzial des Handels zur Armutsbekämpfung hinzuweisen, und die internen und externen Bedingungen zu benennen, unter denen er dies leisten kann oder nicht bzw. Armut sogar verschärft. Oxfam prangert die Doppelmoral der Industrieländer an und fordert den Warenhandel betreffend

- offenen Zugang für LIC und diskriminierungsfreien Zugang für die anderen Entwicklungsländer zu den Märkten der Industrieländer und Stopp des Agrardumpings, sowie

- neue internationale Rohstoffinstitutionen, Einnahmeausfallversicherungen für Kleinproduzenten und die Verpflichtung für Abnehmer, faire Preise zu zahlen und langfristige Verträge einzugehen.

Die Studie plädiert nicht per se für Handelsliberalisierung in Entwicklungsländern, sondern für Handelsreformen („*pro-poor trade-reform*“) und verbesserte PRSP. Eine „*development box*“ für Entwicklungsländer im GATT-Agrarübereinkommen, die das Recht auf Nahrung in den Mittelpunkt stellt, wird ausdrücklich gefordert.

Mit der Kritik, dass sich Oxfam in die Reihe neoliberaler Freihandelsprediger einreihe, wird sich hier nicht auseinandergesetzt, da sie der Oxfam-Studie nicht gerecht wird. Die Berichtigung verschiedener Fakten durch die EU-Kommission ist ebenfalls wenig ergiebig.²⁸

Bemerkenswerter ist der Einwand, dass Oxfam die falschen Prioritäten setze. Wichtiger als der Zugang zu Agrar- und Textilmärkten und faire Rohstoffpreise sei die Folge des Paradigmas, das mittels der WTO allen Ländern aufgezwungen werde, nämlich die Macht von Groß- und transnationalen Unternehmen zu mehren (z.B. Bello 2002). Ihnen würden unregulierte Freiräume verschafft, besonders durch TRIPs, GATS und die neuen Themen (Investitionen, Wettbewerbsrecht, Öffentliches Beschaffungswesen etc.). Welche Konsequenz folgt aber hieraus, außer sich auch mit den anderen Abkommen und neuen Themen zu beschäftigen und daraus entsprechende Forderungen abzuleiten (was Oxfam im Übrigen auch macht)? Die Antwort kann kaum lauten, dass Industrieländer den Marktzugang für Waren aus Entwicklungsländern mit der Begründung verwehren, dass hieran Großunternehmen (z.B. Agrokonzerne) verdienen. Vielmehr geht es um die Unterstützung von Maßnahmen und Mechanismen, die es ermöglichen, dass die Armen in möglichst hohem Maße vom Marktzugang profitieren.

Entscheidender ist daher der Einwand, dass Oxfam's implizite Befürwortung von Handelsorientierung und besonders Exportorientierung mit Nachhaltigkeitserfordernissen - auch im Hinblick auf Armutsreduzierung sowie speziell Demokratie und Selbstbestimmung - nicht vereinbar sei (z. B. Shiva 2002). Das ist zunächst allerdings kein überzeugendes Argument gegen eine Öffnung der Industrieländermärkte für Waren aus LIC und anderen Entwicklungsländern. Zwar eröffnet sie den ärmeren Ländern die Option, ihre Exporte auszubauen, und setzt hierzu Anreize, aber sie verpflichtet sie nicht dazu. Gleichwohl macht das Argument auf einen ganz wesentlichen Aspekt aufmerksam: Nicht nur oktroyierte Strukturanpassungsaufgaben, sondern auch interne Demokratie- und Partizipationsdefizite einschließlich extremer Ungleichverteilung von wirtschaftlicher und politischer Macht können dazu führen, dass gegen den Willen eines großen Teils der Bevölkerung und zulasten der ärmeren Bevölkerungsschichten Exportorientierung betrieben wird. Andererseits gilt dies auch für Protektionismus und Abschottung. Schließlich geht es aber Oxfam nicht um Exportorientierung um jeden Preis, sondern um die Schaffung interner und externer Voraussetzungen dafür, dass Handel zur Armutsbekämpfung beitragen kann.

²⁸ Sondern dies weist vielmehr darauf hin, wie schwierig es ist, einen detaillierten Überblick über die EU-Handelspolitik zu gewinnen.

7.2 Nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer

Die Liberalisierung des Agrarhandels der Industrieländer würde für sich allein genommen zu höheren Agrarpreisen auf den Weltmärkten (und sinkenden Preisen in der EU) führen. Die erwarteten positiven Wirkungen für Entwicklungsländer resultieren vor allem aus höheren Erzeugerpreisen für Landwirte und die Verarbeiter von agrarischen Gütern. Damit erhofft man sich auch einen mittel- bis langfristigen Anstieg der agrarischen Produktion und Beschäftigung in Entwicklungsländern einschließlich des Bereichs der Nahrungsmittelerzeugung, der nicht zuletzt durch Dumping der EU verdrängt wurde.

Steigende Nahrungsmittelpreise haben auf der anderen Seite jedoch kurz- bis mittelfristig auch verheerende Effekte für die Armen. Besonders betroffen sind individuelle Nettoverbraucher von Nahrungsmitteln sowie Nettoimportländer. Unter die Nettoimporteure fällt die Mehrheit der LDC und 18 weitere Entwicklungsländer („*net food importing developing countries*“). Daher wurde im Rahmen der Uruguay-Runde besondere Unterstützung vereinbart, einschließlich einer stärkeren Berücksichtigung des Lebensmittelsektors in der EZ und erleichtertem Zugang zu den entsprechenden IWF-Fazilitäten. Fallende Lebensmittelpreise haben in den vergangenen Jahren die negativen Wirkungen auf die Leistungsbilanz dieser Ländern entspannt, so dass die WTO-Vereinbarung nicht grundsätzlich auf die Probe gestellt wurde. Machen die Industriestaaten jedoch ernst mit dem Subventions- und Dumpingabbau, könnte sich dies umkehren.

Der *trade-off* ist offensichtlich: Etliche arme Menschen können von steigenden Agrarpreisen profitieren, sofern ihnen die formalen und materiellen Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt werden. Andere jedoch werden in noch größeres Elend abrutschen. Viele Entwicklungsländer werden mittel- bis langfristig profitieren. Die Mehrheit der LDC und weitere LIC werden kurzfristig verlieren und Leistungsbilanzverschlechterungen erfahren. Gerade für die ärmsten und ohnehin hochverschuldeten Länder sind solche zunächst kurzfristigen Einbußen kaum zu verkraften, sondern Auslöser lang andauernder Krisen.

7.3 Vom richtigen Zeitpunkt und der richtigen Reihenfolge

Sieht man einmal vom IWF und seinen eher simplen Empfehlungen/Auflagen ab, bereitet kaum eine andere Grundsatzfrage den Autoren und Akteuren soviel Kopfzerbrechen wie die Wahl der richtigen Reihenfolge und der richtigen Zeitpunkte für Reformen (sog. „*sequencing*“) in Entwicklungsländern. Auf der einen Seite bedarf es geeigneter externer Bedingungen und interner institutioneller, ökonomischer und sozialer Voraussetzungen, damit Handel zum Motor spürbarer Armutsbekämpfung werden kann. Auf der anderen Seite können Handelsreformen dazu beitragen, die Voraussetzungen zu verbessern (Rodrik 2002).

Eine wirkliche Entwicklungsrunde der WTO könnte zwar den Grundstein dafür legen, dass sich die externen Voraussetzungen möglichst rasch verbessern. Eine beschleunigte Entschuldung der HIPC (*highly indebted poor countries*) und zumindest Schuldenerleichterungen für hochverschuldete LIC (SILIC) und

Länder mittleren Einkommens (SIMIC) können das ihrige beisteuern (VENRO 2002). Ungleich komplizierter verhält es sich aber wegen der Wirkungsinterdependenzen mit dem *sequencing* von Handelsreformen und Maßnahmen zur Förderung geeigneter interner Bedingungen.

Was kann/muss zuerst erfolgen: Die Schaffung der internen Voraussetzungen oder Schritte der Handelsliberalisierung bzw. Exportorientierung? Es gibt keine allgemeingültigen Patentrezepte und erst Recht keinen Königsweg. Daraus folgt, dass allgemeine Liberalisierungsverpflichtungen, die übliches Vorgehen in GATT-Runden sind, für LICs keineswegs sinnvoll sind und auch nicht für *lower middle income countries*, in denen die meisten Armen leben.

Vielmehr muss Land für Land nach einer geeigneten Strategie gesucht werden. Ein bereits erwähnter Ansatz ist die verstärkte Integration und Analyse handelspolitischer Fragen in den PRSP (UNCTAD 2002, Oxfam 2002). Die bestehende Handelspolitik muss ebenso wie jede konkret geplante Handelsreformen auf ihre Armutswirkungen untersucht werden. Ausgehend von der Situation der Armen müssen Handelsreformen entwickelt werden, die zuvorderst *pro poor* und möglichst zugleich *pro growth* wirken. Allerdings sind PRSP mit einem 3-Jahres-Horizont tendenziell zu kurzfristig ausgelegt für handelspolitische Reformprozesse.

In diesem Zusammenhang verdient das „*Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance*“ (IF) Erwähnung, dass im 1997 von 6 internationalen Organisationen ins Leben gerufen wurde.²⁹ Es sollte gezielte Programme zur Stärkung der institutionellen und personellen Kapazitäten der LDC im Außenhandelsbereich fördern. Die fehlende Einbindung des IF in eine umfassende Entwicklungsstrategie wurde 2001 als Hauptgrund für sein weitgehendes Scheitern identifiziert. Daher sollen nun Handelsintegrationsstudien erstellt werden, die es ermöglichen, Handelsförderung in umfassende nationale Handels- und Entwicklungsstrategien einzubinden (UNCTAD 2002). Mittlerweile wurde mit der Erarbeitung von über einem Dutzend Pilotstudien begonnen.³⁰

Angesichts knapper Mittel sowohl der Entwicklungsländer als auch der unterstützenden Entwicklungszusammenarbeit sind armutsreduzierende Handelsreformen, die keinen unmittelbaren Finanzierungsbedarf bzw. Einnahmefälle erzeugen, vorzuziehen.

Eine Fokussierung auf eine handelsunterstützende EZ, wie in den letzten Jahren etwa im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik propagiert, muss von Fall zu Fall gegen eine alternative Mittelverwendung abgewogen und kritisch hinterfragt werden. Ein Gutteil der empirischen Studien suggeriert, dass die Schaffung von Infrastruktur, Rechtsstaatlichkeit, Vertragssicherheit und vor allem von materiellen Partizipationsmöglichkeiten für Arme (Gesundheits- und Bildungsdienstleistungen, kein extrem ungleich verteilter Landbesitz, Zugang zu Krediten) die besten Voraussetzungen für ein *trickle down* von handels- oder anders induziertem Wirtschaftswachstum sind. Zwar können speziell auf Arme zugeschnittene Handelsprojekte auf Mikroebene sinnvoll sein, auch wenn die landesweiten Voraussetzungen für ein *trickle down* fehlen. Allgemeine, d.h. etwa sektor- und gruppenübergreifende Projekte zur Außenhandelsförderung können indes eine relative Vergeudung von Mitteln darstellen, die für unmittelbare Armutsbekämpfungsmaßnahmen effizienter verwendet werden könnten.

²⁹ WTO, Weltbank, IWF, UNCTAD, UNDP und ITC (*International Trade Centre*).

³⁰ Für weitere, momentan allerdings leicht veraltete, Infos siehe: <http://if.wto.org>

7.4 Produktdiversifizierung in rohstoffexportierenden LDC

Die Fakten sind vergleichsweise eindeutig: Rohstoffexportierende Länder haben Armut nur dann deutlich reduziert, wenn sie Monoexportstrukturen überwindeten. In der Theorie gibt es plausible Konzepte, welche Maßnahmen eine Produktdiversifizierung herbeiführen können. Ferner gibt es einige erfolgreiche Beispiele aus älterer und jüngerer Zeit. Dennoch herrscht in der Praxis weitgehende Ratlosigkeit, wie die höchstwahrscheinlich förderlichen internen Voraussetzungen für Exportdiversifizierung und *-upgrading* mit den verfügbaren Mitteln konkret hergestellt werden können.

Eine Verbesserung der externen Bedingungen wäre sicherlich die Beseitigung der oben beschriebenen Diskriminierung von Waren aus LIC bzw. von *low* und *medium skill*-Gütern. Allzuviel ist davon kurz- mittelfristig jedoch nicht zu erwarten. Damit rücken die Weltmarktpreise für Rohstoffe in den Vordergrund. Maßnahmen zur Glättung von Preisschwankungen, die arme Produzenten ins völlige Elend stürzen können, erscheinen ebenso sinnvoll wie die Einführung und Subventionierung von Einnahmefallversicherungen für Kleinproduzenten. Allerdings weist nicht zuletzt das Scheitern diverser Rohstoffabkommen in den 1970er und 80er Jahren auf das Problem hin, dass sich Preisstabilisierungsfonds nicht dauerhaft gegen einen anhaltenden Preisverfall stemmen können. Außerdem steigern subventionierte Preise die Gefahr, dass sich Exportstrukturen zementieren, die - wie im Falle der meisten Primärgüter - kein Wachstums- und Innovationspotenzial bergen. Rohstofffonds fördern Exportorientierung und verhindern im Extrem die gebotene Diversifizierung. Andererseits können sie Menschen das Überleben sichern. Generalisierbare und anwendungsbezogene Lösungen, wie dieser *trade-off* zwischen kurzfristiger Armutslinderung und langfristigen Wachstumschancen vermieden werden kann, stehen bislang noch aus.