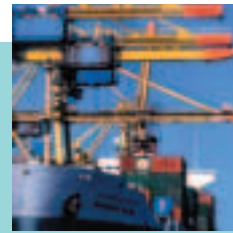
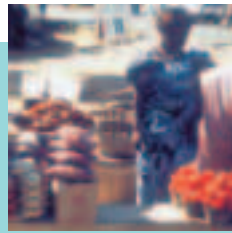
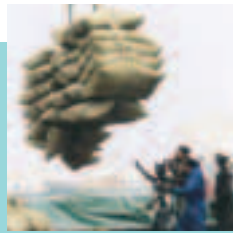


*VENRO-Projekt »Perspektive 2015 –
Armutsbekämpfung braucht Beteiligung«*



Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?

Entwicklungspolitische Perspektiven
zur Doha-Runde der WTO

2015
im Gespräch

5

Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung?

Entwicklungspolitische Perspektiven
zur Doha-Runde der WTO

2015
im Gespräch

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Verband Entwicklungspolitik deutscher
Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201
D-53113 Bonn
Tel.: 02 28/9 46 77-0
Fax: 02 28/9 46 77-99
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org

VENRO-Büro Berlin

Dietrich-Bonhoeffer-Haus
Ziegelstr. 30
D-10117 Berlin
Tel.: 030/28 04 66-70
Fax: 030/28 04 66-72
E-Mail: berlin@venro.org
Internet: www.2015.venro.org

Mit finanzieller Unterstützung des Bundes-
ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung (BMZ)

REDAKTION

Klaus Wardenbach (V.i.S.d.P.)

Der Text basiert zu wesentlichen Teilen auf einer Studie
von Margareta E. Kulessa, Fachhochschule Mainz
(E-Mail: margareta.kulessa@wiwi.fh-mainz.de) und
Matthias Oschinski, Johannes Gutenberg-Universität
Mainz, (E-Mail: matthias.oschinski@uni-mainz.de)

FOTOS

Audiovisual Library European Commission, S. 11, 27, 35
Birte Rodenberg, S. 20, 31

SATZ & LAYOUT

Just in Print, Bonn

DRUCK

Druckerei Leppelt, Bonn

Bonn und Berlin, Juni 2003

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 5

3

1. Einführung 7

- 1.1 Handel und Hilfe (»trade and aid«) 7
- 1.2 Inhalt und Aufbau 7

2. Weltweite Entwicklung von Handel, Einkommen und Armut 8

- 2.1 Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel 8
- 2.2 Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer 9
- 2.3 Absolute Armut 9
- 2.4 Marginalisierung der LDC 9

3. Handelsabhängigkeit und Handelsliberalisierung der Entwicklungsländer 11

- 3.1 Überblick 11
- 3.2 Treibende Kräfte der Handelsliberalisierung 11

4. Armutsbekämpfung durch Handel: Potenzielle Wirkungskanäle 13

- 4.1 Ökonomische (Lehrbuch-)Argumente für die Liberalisierung 13
- 4.2 Angebrachte Skepsis 14
- 4.3 Zwischenfazit 15

5. Ergebnisse empirischer Studien über Handel und Armut 16

- 5.1 Definitions- und Messprobleme 16
- 5.2 Wachstumswirkungen des Handels 16
- 5.3 Offenheit, Wachstum und Armut 17
- 5.4 Lohn- und Beschäftigungswirkungen 18
- 5.5 Direkte Preis- und Absatzwirkungen für die Armen 20
- 5.6 Handelsliberalisierung und Staatshaushalt 21
- 5.7 Zusammenfassung: Theorie und Empirie 22

6. Zur Rolle der Industrieländer 23

- 6.1 Diskriminierung der Importe aus Entwicklungsländern 23
- 6.2 Agrarhandel 26
- 6.3 Textilhandel 26
- 6.4 Chancen durch offene Märkte 27
- 6.5 Zusammenfassung: Diskriminierender Protektionismus der Industrieländer 28

4	7. Offene Fragen und Kontroversen 29
	7.1 Nahrungsmittelimportierende Entwicklungsländer 29
	7.2 Vom richtigen Zeitpunkt und der richtigen Reihenfolge 29
	7.3 Produktdiversifizierung in rohstoffexportierenden LDC 31
	7.4 Reaktionen auf die Oxfam-Studie 31
	8. Resümee und Empfehlungen 33
	8.1 Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank 33
	8.2 Handelspolitik der Industrieländer 33
	8.3 GATT 34
	8.4 Rohstoffinstitutionen 34
	8.5 Entwicklungszusammenarbeit (EZ) 35
	8.6 Ausblick 36
	Querschnittsthemen:
	Handelsliberalisierung aus Genderperspektive 19
	Armutsbekämpfung durch Handel plus Umweltschutz? 30
	Anhang:
	Zur Definition der Offenheit einer Volkswirtschaft 37
	Ausgewählte Indikatoren zur Messung von Offenheit 38
	Literaturverzeichnis 40
	Glossar 43
	Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015« 44

Zusammenfassung

Im Herbst 2001 wurde auf der WTO-Ministerkonferenz in Doha, der Hauptstadt des Emirats Katar, eine neue Verhandlungsrunde im Welthandel beschlossen. Da ein Ziel der Verhandlungen ist, die Entwicklungsländer besser in das Welthandelssystem zu integrieren, wird diese Verhandlungsrunde von Seiten der WTO und der Industrieländer oft auch als »Entwicklungsrunde« oder »Doha Development Agenda (DDA)« bezeichnet. Ob dieser Anspruch eingelöst werden kann, oder sich am Ende nur als Etikettenschwindel herausstellen wird, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht absehen. Bislang haben die Entwicklungsländer, speziell die ärmsten Länder und arme Bevölkerungsgruppen, nur wenig von den mit der WTO-Gründung verbundenen Wachstums- und Wohlstandsversprechen profitieren können. Der Anteil der ärmsten Länder (LDC) am Welthandel hat sich seit Anfang der 90er Jahre lediglich von 0,47% auf 0,53% erhöht. Auch hat die Handelsliberalisierung über die Verschärfung der Konkurrenz in vielen Entwicklungsländern zum Anwachsen der Arbeitslosigkeit insbesondere im formalen Sektor geführt, so dass ehemals dort Beschäftigte weiter verarmten.

Nach der gängigen Freihandelstheorie soll Handelsliberalisierung über die Ausnutzung komparativer Vorteile von Entwicklungsländern und »trickle-down«-Effekte auf lange Sicht zum Wohlstand für alle beitragen. Sie könnte demnach ein wichtiger Hebel sein, um das Ziel der UN-Millenniumsversammlung, die weltweite extreme Armut bis zum Jahr 2015 zu halbieren, umzusetzen. Diese These wird z.B. von IWF und Weltbank vertreten, die in einer 2002 veröffentlichten Studie zum Marktzugang für Entwicklungsländer errechnet haben, dass weltweiter Protektionsabbau die Zahl der Menschen in Armut bis 2015 um 13% reduzieren könnte.

Die Empirie spricht allerdings gegen die Verallgemeinerung dieser These. In den Ländern Subsahara-Afrikas wurde der Außenhandel in den letzten beiden Jahrzehnten unter dem Druck der Strukturanpassungsprogramme von IWF und Weltbank teilweise radikal liberalisiert. Lediglich ein Siebtel dieser Länder weist heutzutage noch ein restriktives Handelsregime auf. Gleichzeitig ist Subsahara-Afrika aber die Weltregion, in der die geringsten Erfolge bei der Bekämpfung der extremen Armut zu verzeichnen waren und in der die Zahl der Armen ständig weiter wuchs. Auch sprechen die Erfahrungen aller pri-

mär rohstoffexportierenden ärmsten Länder, die trotz steigender Exporte kaum nennenswerte Einkommenszuwächse erzielen konnten, gegen die Annahme, dass Handelsliberalisierung und Exportorientierung die hauptsächlichen Antriebskräfte zur Überwindung der Armut darstellen.

Die wissenschaftliche Diskussion zu den Zusammenhängen zwischen Freihandel und Armut hat sich in den vergangenen Jahren intensiviert und zu einer wahren Flut von Studien und Aufsätzen zum Thema geführt. Mit der vorliegenden Broschüre wird versucht, den aktuellen wissenschaftlichen Diskussionstand aufzuarbeiten, wobei der Fokus auf dem klassischen Warenhandel liegt und andere, auch armutsrelevante WTO-Themen wie geistige Eigentumsrechte (TRIPS), Dienstleistungshandel (GATS), Investitionen und Wettbewerb an dieser Stelle nicht thematisiert werden.

Generell lässt sich ein Meinungsstreit der Experten über den Zusammenhang von Handelsliberalisierung und Armut feststellen. Weder Liberalisierung noch Protektionismus gelten per se als »*pro poor*«. Ein verstärkter Außenhandel birgt ohne Zweifel das Potenzial, auch zur Armutsminderung beizutragen, allerdings gibt es keinen Automatismus in dieser Hinsicht. Offenkundig kann von einer positiven Wirkung von verstärktem Außenhandel auf die Minderung der Armut nur dann ausgegangen werden, wenn vorher bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Diese Bedingungen beziehen sich auf drei Ebenen: 1) auf notwendige Voraussetzungen in den Entwicklungsländern, 2) auf die Politik der Industrieländer und 3) auf die WTO und ihr Regelwerk.

- Grundlegende Voraussetzungen auf Seiten der Entwicklungsländer bestehen in einem Mindeststand an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Infrastruktur des jeweiligen Landes (z.B. Verkehrs- und Kommunikationswege, technologischer Entwicklungsstand). Wichtig sind zudem stabilisierende und funktionsfähige Institutionen. Entscheidend für die Wirkung von Handelsliberalisierung auf arme Bevölkerungsgruppen sind auch Ablauf und Tempo von Reformen. Während eine überstürzte Marktöffnung gerade arme und ärmste Bevölkerungsgruppen besonders häufig in Mitleidenschaft zieht, scheint eine behutsame, an den Möglichkeiten und Grenzen der eigenen Wirtschaft

6

ausgerichtete Öffnung positive Wirkungen auf Beschäftigung und Einkommen zu haben. Ebenfalls entscheidend für armutsreduzierende Effekte des Handels sind Faktoren wie innergesellschaftliche Verteilungsgerechtigkeit, demokratische Partizipationsmöglichkeiten, der Aufbau sozialer Sicherungsnetze und ein für Arme zugängliches Bildungs- und Gesundheitssystem.

- Alle Reformen in Entwicklungsländern sind aber nur von begrenztem Nutzen, wenn die Industrieländer nicht wirklich bereit sind, den ärmeren Ländern faire Chancen im Welthandel einzuräumen. Die noch bestehenden Handelshemmnisse von Industriestaaten gehen vor allem zulasten der Entwicklungsländer. Hier besteht ein erheblicher Nachholbedarf speziell im Agrar- und Textilbereich, aber auch in Bezug auf die sog. »Zolleskalation« für verarbeitete Waren und in Bezug auf protektionistische Maßnahmen, wie Anti-Dumping-Verfahren. Aber nicht nur durch Behinderungen des Marktzugangs schädigen Industrieländer ihre ärmeren und wirtschaftlich schwächeren Handelspartner. Auch durch Exportsubventionen und alle Formen produktionssteigernder Subventionen im Agrarbereich bedrohen EU, USA und andere Industriestaaten gerade Kleinbauern in Entwicklungsländern in ihrer Existenz. NRO fordern deshalb eine umgehende Abschaffung dieser Exportsubventionen. Jedoch würde auch eine völlige Liberalisierung des Agrarhandels der Industrieländer nicht per se zur Armutsbekämpfung beitragen, sondern eine zwiespältige Wirkung für Entwicklungsländer haben. Gerade die Armen in Ländern, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, würden durch steigende Preise (ohne entsprechende Kompensation) noch tiefer ins Elend gestürzt.
- Damit Welthandel positive Wirkungen auch für die Armen entfaltet, ist ein grundlegender Umbau der WTO und ihrer Regeln notwendig. Entwicklungsländern müssen Möglichkeiten zum besonderen Schutz ihrer Märkte durch eine obligatorische Vorzugsbehandlung im Rahmen der WTO (durch sog. »*Special and Differential Treatment*« und eine »*Development Box*« im Agrarabkommen) erhalten. Auch die Politik

anderer internationaler Organisationen sollte nicht vom Primat der Handelsliberalisierung geleitet werden. Vor allem IWF und Weltbank sollten sich – nach der verfehlten Strukturanpassungspolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte – im Handelsbereich in großer Zurückhaltung üben und dort, wo sie aktiv werden, auf eine breite Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung in die Entwicklung von Reformstrategien setzen.

Das Schlusskapitel »Resümee und Empfehlungen« des vorliegenden Papiers enthält neben Forderungen an die Politik von IWF und Weltbank, an die Handelspolitik der Industrieländer und an die Ausgestaltung des GATT-Abkommens auch Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Neben einer Erhöhung der EZ für arme und ärmste Länder und einer umfassenden Entschuldung wird hier die Unterstützung von Maßnahmen zur Absicherung der Exporterlöse für wichtig erachtet. Eine Förderung von Projekten zur direkten Exportförderung durch EZ-Mittel wird hingegen nicht empfohlen, vor allem um zu vermeiden, dass in Zeiten knapper Kassen der »Hilfe zum Handel«-Ansatz zulasten der zur Armutsbekämpfung zentralen Bereiche Gesundheit, Bildung, Kreditzugang und allgemeiner Infrastruktur geht.

Der Schlüssel zu mehr Gerechtigkeit im Welthandel liegt bei der Wirtschafts- und Handelspolitik der Industrieländer. Von ihrer Seite aus sind erhebliche Vorleistungen (z.B. Abbau der Subventionszahlungen) notwendig, damit die Doha-Verhandlungsrunde der WTO tatsächlich zu einer »Entwicklungsrunde« werden kann, die sich an den Interessen der ärmeren und schwächeren Mitgliedstaaten ausrichtet. Die bisherige Verhandlungsstrategie der Industriestaaten negiert die Interessen der Entwicklungsländer, wie eine Reform des WTO-Agrarabkommens oder die Änderung der WTO-Regeln zugunsten einer Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer, und setzt stattdessen auf eine Ausweitung der WTO-Kompetenzen. Damit droht das Anliegen, den Welthandel in den Dienst von Armutsbekämpfung und Entwicklung zu stellen, auch auf der nächsten WTO-Ministerkonferenz vom 10.–14. September 2003 in Cancún an den Rand gedrängt zu werden.

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 % 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).

Die Europäische Union (EU) ist – neben den USA und Japan – eine der wichtigsten Machtfaktoren der globalen Handelspolitik. Bereits Anfang der 70er Jahre ist die Zuständigkeit für Handelspolitik (zumindest für den Bereich des Warenhandels) von den Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene übergegangen. Die Europäische Kommission vertritt die EU-Mitgliedstaaten bei der WTO in Genf und ist auch Verhandlungsführerin in der Doha-Runde. Aber auch in der Entwicklungspolitik der Europäischen Union spielt das Thema eine gewichtige Rolle. Exemplarisch dafür sind:

- *Die 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. Ausgenommen sind Waffen (daher der Name »*Everything but arms*«/EBA) – sowie Bananen, Zucker und Reis.
- *Der »Trade and Aid«-Ansatz der EU:* In ihrer gemeinsamen Erklärung vom November 2000 erklären Rat und Kommission »Handel und Entwicklung« zu einem vorrangigen Bereich der neuen europäischen Entwicklungspolitik.
- *Das Cotonou-Abkommen zwischen EU und AKP-Staaten:* Bereits das erste Abkommen von Lomé zwischen der EU und der Gruppe der Afrikanischen, Karibischen und Pazifischen Staaten (AKP) im Jahre 1975 wurde vom Gedanken der Verknüpfung von Handel und (Entwicklungs-)hilfe geleitet. Auch das Cotonou-Abkommen, das am 1. April 2003 in Kraft trat und das die Lomé-Kooperation fortführen soll, misst Handelsaspekten große Bedeutung zu, indem der Abschluss

sog. Wirtschaftspartnerabkommen mit einzelnen AKP-Regionen angestrebt wird. Seit Herbst 2002 wird über die einzelnen Partnerabkommen verhandelt.

L 7

1.2 Inhalt und Aufbau

Das vorliegende Hintergrundpapier konzentriert sich auf den Zusammenhang zwischen Handel und Armut in Entwicklungsländern und leitet daraus Politikempfehlungen ab. Der Fokus liegt auf dem Warenhandel. Entsprechend geht es vor allem um die Handelspolitik in diesem Bereich, also etwa um internationale Vereinbarungen im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT)¹. Außerdem ist der Blick zum einen auf die ärmsten Menschen gerichtet und zum anderen auf die Niedrigeinkommensländer (LIC), speziell die am wenigsten entwickelten Länder (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),
- die Rolle von Industrieländern zu beleuchten (Kap. 6),
- Kontroversen zu skizzieren und offene Fragen zu identifizieren (Kap. 7),
- um daraus handels- und entwicklungspolitische Empfehlungen ableiten zu können, die sich zuvorderst an Industrieländer richten (Kap. 8).

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).

1) Daraus folgt, dass andere WTO-relevante Themen hier nicht thematisiert werden, obwohl sie mit mittel- oder unmittelbaren Implikationen für Arme verbunden sind. Zu diesen Themen zählen TRIPS, GATS, Transparenz- und Partizipationsdefizite der WTO, Investitionen und Wettbewerbsrecht, Umweltstandards und Korruption.

2. Weltweite Entwicklung von Handel, Einkommen und Armut

8

2.1 Integration der Entwicklungsländer 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-Dollar kommt der internationale Dienstleistungshandel in Höhe von ca. 1.500 Mrd. US-Dollar hinzu, dessen Wert sich ebenfalls fast verdoppelte (WTO 2002). Die Weltexportquote (Exporte/BIP) beträgt mittlerweile ca. 25%.

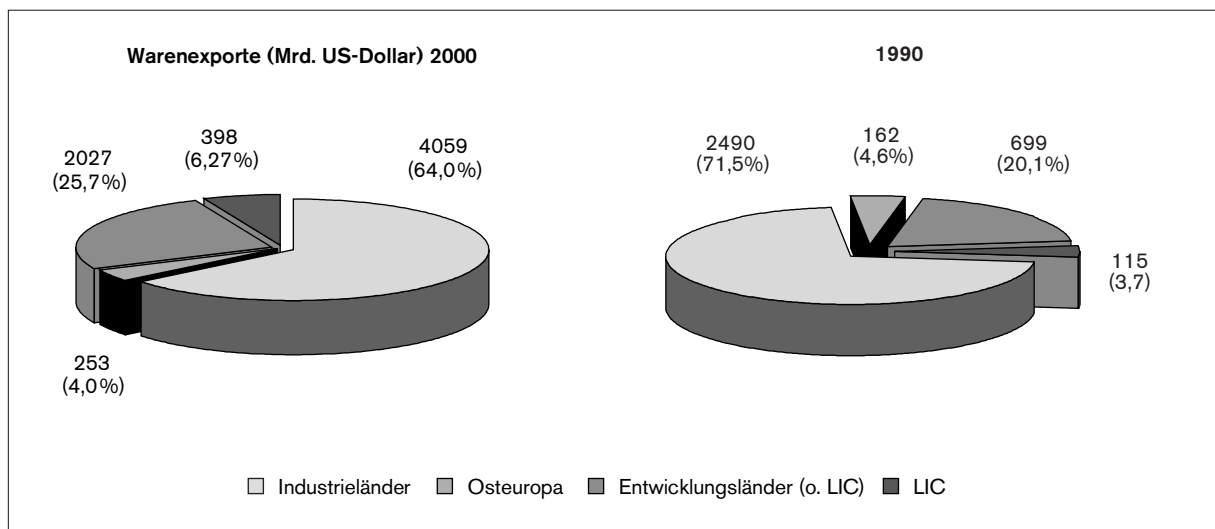
Die Gruppe der Entwicklungsländer hat zu Wachstum und Handel überdurchschnittlich viel beigetragen. Ihr Anteil am Warenhandel stieg zwischen 1990 und 2000 von knapp 25 auf 32% (ohne Erdölexporte von 18 auf 26%) (Abb. 1). Das ist besonders auf den wachsenden

Export verarbeiteter Waren (»*manufactures*«) zurückzuführen. Nur noch 30% aller Entwicklungsländerexporte sind Primärgüter, gegenüber 45% im Jahr 1990. Damit hat sich die Exportstruktur der Entwicklungsländer den Industrieländern angenähert.

Die Länder mit niedrigem Einkommen (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 der LIC Primärgüter, mittlerweile sind es ca. 45%.

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

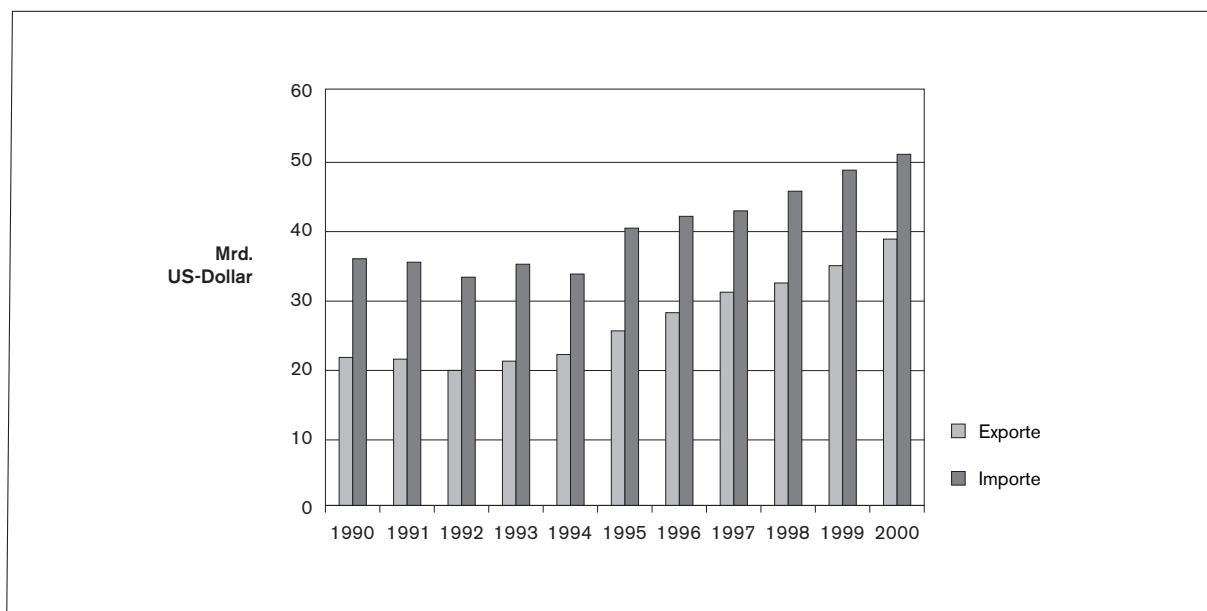
Abb. 1: Weltwarenexporte 1990 und 2000



2) Die Angaben basieren auf Daten des UNCTAD Handbook of Statistics, soweit nicht anders angegeben.

3) 2001 ist der Handel jedoch etwas zurückgegangen und 2002 nach WTO-Angaben nur leicht, um 2,5%, gewachsen.

Abb. 2: LDC Exporte und Importe



Quelle: UNCTAD Statistical Handbook

2.2 Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer⁴

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist in Entwicklungsländern ebenfalls überdurchschnittlich gestiegen mit jährlich 4,8%. (1990–2000) gegenüber 2,4% in Industrieländern. Das 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

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 Dollar pro Tag auskommen müssen (ca. 45%). Nachdem absolute Einkommensarmut binnen der 1980er deutlich zugenommen hatte, ist die Gesamtzahl der armen Menschen 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 vor allem die Zunahme von Armut in osteuropäischen und zentralasiatischen Staaten, aber auch in Nordafrika und im Nahen Osten. (VENRO 2001)

2.3 Absolute Armut⁵

Weltweit leben rund 1,1 Mrd. Menschen in extremer Armut (d.h. von weniger als 1 Dollar pro Tag in lokaler Kaufkraftparität). Weiteren 1,5 Mrd. Menschen geht es nur unwesentlich besser. Setzt man ein Tageseinkommen von 2 Dollar als Armutsschwelle an, dann leben zurzeit rund 2,6 Mrd. Menschen in absoluter Armut. Über 70% der Armen leben in Asien, davon über 40% in Südasien und ca. 25% in China. Prozentual am verbreitetsten ist Einkommensarmut in Südasien (ca. 85%

2.4 Marginalisierung der LDC⁶

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

4) Die Angaben basieren auf Daten des UNCTAD Handbook of Statistics und den World Development Indicators (WDI 2002), soweit nicht anders angegeben.

5) Die Angaben basieren auf den WDI 2002.

6) Die Angaben basieren auf Daten des UNCTAD Handbook of Statistics (www.unctad.org), der Weltbank (World Development Indicators 2002) und dem Least Developed Countries Report 2002

Länder, deren Entwicklung sich im Globalisierungsjahrzehnt vom allgemeinen Wachstums- und Integrations-trend abgekoppelt hat. Botswana ist das einzige Land, das während der 90er Jahre dem LDC-Status entwachsen ist und aus der Liste der LDC gestrichen werden konnte.

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

In LDC stieg das PKE (Pro-Kopf-Einkommen) nur um 1,2% (2000: 280 Dollar). 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.).⁷ 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 Ländern mittleren Einkommens (MIC) 1:7, zu den Ländern höheren Einkommens (HIC) ist das Verhältnis 1:24 und zu den Industrieländern 1:96.

Der Anteil der LDC am Weltexport beträgt lediglich 0,53%. Das ist zwar eine Steigerung gegenüber 1990 (0,47%), aber noch in den 1960ern hatte der Anteil rund 3% betragen. LDC exportieren Waren im Wert von knapp 40 Mrd. US-Dollar. Daraus ergibt sich ein durchschnittlicher Pro-Kopf-Export von 60 US-Dollar. 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% sind nach wie vor unverarbeitete Primärgüter. 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%. Die Warenexportquote liegt bei knapp 16%. Die Importe liegen nach wie vor deutlich über den Exporten (Abb. 2, S. 9). Das addierte Handelsbilanzdefizit beträgt ca. 3 Mrd. US-Dollar und entspricht somit nahezu einem Zehntel der Exporteinnahmen.

7) Einzige Ausnahme ist Äquatorial-Guinea infolge von Erdöl-
exporten.

3. Handelsabhängigkeit und Handelsliberalisierung der Entwicklungsländer

3.1 Überblick

Die Abhängigkeit der Volkswirtschaften vom Handel – gemessen an der Handelsquote⁸ – ist seit Ende der 1980er Jahre weltweit gestiegen. Die Handelsquote der einzelnen Länderkategorien liegt zwischen 40% (OECD) und 66% (MIC). Die Gruppe der Entwicklungsländer ist nicht nur in überdurchschnittlichem Maße außenhandelsabhängig, auffallend ist auch der rasante Anstieg der Handelsquoten während der 1990er Jahre.

Die Handelsquote sagt nicht zwingend etwas über den Grad der Handelsliberalisierung aus, welcher ungleich schwerer zu messen ist.⁹ Indizien für Handelsliberalisierung sind sinkende Zölle und der Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Der Durchschnittszoll ist in allen Entwicklungsländerregionen seit den 1980er Jahren deutlich gefallen (Abb. 5, S. 38). Importmengenbeschränkungen wurden ebenfalls abgebaut (Abb. 6, S. 39).

Der *Trade Restrictiveness Index* (TRI) signalisiert ebenfalls zunehmende Handelsliberalisierung in den Entwicklungsländerregionen (Anhang: Tab. 2). Am radikalsten ist der Wechsel in Subsahara-Afrika. Lediglich ein Siebtel der Länder weist heutzutage noch ein restriktives Handelsregime auf.

3.2 Treibende Kräfte 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 Entwicklungsländern auf unilaterale Maßnahmen, oftmals im Rahmen von IWF- und Weltbankprogrammen, zurück (IMF 2001).

Zu Beginn der 1980er Jahre 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 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%, Importquoten und Exportrestriktionen wurden abgebaut.

Angesichts eher unbefriedigender Ergebnisse – u.a. negativer sozialer Folgen der Programme – und öffentlichen Drucks wurden die Vorgaben des Washingtoner Konsenses Ende der 90er Jahre teils abgeschwächt (besonders im Hinblick auf Finanzmarktregulation) und ergänzt, etwa durch soziale Sicherungsmaßnahmen (*safety nets*) und das ausdrückliche Ziel der Armutreduzierung (Post-Washington-Konsensus). Zu der Betonung sozialer und Armutaspekte hatte nicht zuletzt der Weltsozi-

8) $(\text{Exporte} + \text{Importe})/\text{BIP}$

9) Zum Unterschied zwischen »Offenheit« (Handelsabhängigkeit) und Grad der Handelsliberalisierung siehe Anhang.



algipfel 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. (VENRO 2003)

»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).

Anders als die Weltbank, bei deren Anpassungsdarlehen Handelsliberalisierungsaufgaben seit Ende der 90er Jahre 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 zu Kreditfazilitäten für Armutsreduzierung und Wachstum (PRGF, *poverty reduction and growth facility*) haben (IMF 2001).¹⁰

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. Bislang beschäftigen sich nur sehr wenige PRSP überhaupt mit handelspolitischen Fragen. Von den Auswirkungen handelspolitischer Liberalisierung auf die Armen und von Armut bedrohten Gruppen ist so gut wie nie die Rede. (Ladd 2003)

Über die Strukturanpassungsprogramme hinaus spielen mittlerweile jedoch auch GATT/WTO zunehmend eine Rolle für die Gestaltung der Handelspolitik ärmerer Entwicklungsländer:

- In der letzten Verhandlungsrunde des alten GATT (Uruguay-Runde, 1986–1993) sind erstmals auch Entwicklungsländer in großem Maße Zollbindungen eingegangen und zwar für 100% der Agrarimporte bzw. für ca. 70% der Industrieprodukte. Außerdem haben sie sich zur Umwandlung quantitativer Handelschranken in Zölle und – mit Ausnahme der LDC – zur Senkung gebundener Zölle 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 (FOGS) an. Besonders TRIPS und FOGS sind auch für die ärmsten Entwicklungsländer mit einschneidenden Implikationen verbunden. Gleiches gilt für die sog. »new issues« wie Investitionen und Wettbewerbsrecht oder auch die »älteren« Schnittstellenthemen wie z.B. Handel und Umwelt.¹¹

10) Bzw. zur Erweiterten Fondsfazilität (EFF), der Vorgängerin der PRGF

11) Siehe hierzu z.B. Heinrich-Böll-Stiftung (2002)

4. Armutsbekämpfung durch Handel: Potenzielle Wirkungskanäle

4.1 Ökonomische (Lehrbuch-)Argumente für die Liberalisierung

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

- *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 Besonderen, durch den z.B. 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 und schließlich durch wettbewerbsinduzierte Innovationsanreize.
- *Lohn- und Beschäftigungswirkungen.* Länder können sich bei Freihandel auf die Produktion jener Güter spezialisieren, bei welchen sie einen komparativen Vorteil haben, um die Güter zu importieren, bei denen sie komparative Nachteile aufweisen.¹² Da Entwicklungsländer ihren komparativen Vorteil vor allem in der Produktion arbeitsintensiver *low tech*-Waren und agrarischer Güter haben, werden Beschäftigung und Löhne in diesen Sektoren steigen. Da diese Branchen Beschäftigungsmöglichkeiten für formal und beruflich nicht qualifizierte Menschen bieten, würden auch

Arme profitieren und somit zu den Gewinnern der Handelsliberalisierung zählen.

- *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, wirkt sich die Handelsliberalisierung besonders förderlich auf die Absatzchancen sowie die Löhne und die Beschäftigung im landwirtschaftlichen Bereich aus. Da 70 bis 80% der Armen in ländlichen Gebieten leben, 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 fördern, 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 auch arme Menschen befinden bzw. zuvor nicht-arme Menschen werden unter die Armutsgrenze fallen. Darauf soll jedoch nicht mit einem Verzicht auf Handelsliberalisierung (sprich: auf einen Motor wirtschaftlicher Entwicklung) reagiert werden, sondern mit sozialen Auffangnetzen und aktiven Programmen zur Armutsbekämpfung, ganz im Sinne des Post-Washington-Konsenses.

12) 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.

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 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 Spezialisierung auch ihre langfristigen Entwicklungschancen, da sich Monostrukturen zementieren.
 - *Importe als Wachstumskiller.* In den verarbeitenden Branchen der ärmeren Entwicklungsländer – speziell der LDC – führt zu starke Konkurrenz durch deutlich effizientere und finanzkräftigere ausländische Unternehmen nicht zu steigender Effizienz und zunehmender 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, wodurch grundsätzlich vorhandenes Wachstumspotenzial zerstört wird.
 - *Abhängigkeit von Rohstoffen.* In Entwicklungsländern, deren komparative Vorteile aus ihrer relativ reichlichen Ausstattung mit natürlichen Ressourcen entspringen, ruft die Exportorientierung bzw. Handelsliberalisierung eine Spezialisierung auf sog. Ricardogüter (landwirtschaftliche, mineralische und fossile Rohstoffe) hervor. Ein Großteil der Produktion dieser Güter ist nicht arbeitsintensiv, weist geringe Verflechtungen zum Binnenmarkt auf, ist weitgehend frei von Massenproduktionsvorteilen und birgt wenig Innovationspotenzial, so dass die o. g. positiven Handelswirkungen ausbleiben. Darüber hinaus sind diese Güter infolge geringen Nachfragewachstums ohnehin keine
- Basis für anhaltendes Wachstum, sondern für *terms of trade*-Verschlechterungen (»Prebish-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-, Dienstleistungs- 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 auch nicht zu verbesserten Arbeitsbedingungen. Allenfalls nimmt die Beschäftigung in diesen Sektoren zu. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten in den Exportsektoren haben auch zu einer Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen geführt. Dabei handelt es sich jedoch im Regelfall um Jobs mit niedrigen Löhnen, geringen Qualifikationsanforderungen und schlechten Arbeitsbedingungen, die oft besser ausgestattete und abgesicherte (männlich besetzte) Arbeitsverhältnisse verdrängen. Auch wenn die Zunahme der weiblichen Erwerbsquote grundsätzlich zu begrüßen ist, sind die neu entstehenden Arbeitsplätze meist ohne Entwicklungsperspektive und sind – auch von ihrer innergesellschaftlichen Wirkung her – vom Standpunkt menschlicher Entwicklung aus negativ zu beurteilen (UNDP 2003). Die Löhne der besser Qualifizierten und der damit meist relativ Wohlhabenden 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 Ver-

schlechterung ihrer *terms of trade* in einen Teufelskreis (Abb. 2, S. 9). 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 oft 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% (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 sei nicht ihre Handels- und Industriepolitik gewesen, sondern die steigenden Erdölpreise und die wachsende Außenverschuldung der Länder (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. Sprich: Weder Handelsliberalisierung, noch Protektionismus ist per se »*pro poor*«.

4.3 Zwischenfazit

Eine Zusammenschau der Argumente, die vor allem in der wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream-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 rasche Produktivitätssteigerungen sind neben langfristigen Effizienz- und Innovationseffekten die zentralen Kanäle.

Die – wissenschaftlich ebenfalls gut begründeten – 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 Wachstums zu den Armen entgegenstehen, beseitigt werden. Des Weiteren ist es mit der Schaffung von Arbeitsplätzen für gering Qualifizierte in der Exportproduktion nicht getan, sondern auch 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 hat es einen regelrechten Boom bei der Erstellung von empirischen Studien gegeben, die versuchen, den Zusammenhang zwischen Handel und Armut einzuschätzen. Die damit verbundenen Unwägbarkeiten sind erheblich. So ist bereits umstritten, wie Offenheit und Protektionsgrad gemessen werden sollen (s. Anhang). Datenbeschaffungsprobleme, die in ärmeren Entwicklungsländern besonders groß sind, kommen hinzu. Dennoch werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen hier zusammengefasst, da sie in der Gesamtbetrachtung durchaus einige Schlussfolgerungen erlauben.

5. Ergebnisse empirischer Studien über Handel und Armut

16 | 5.1 Definitions- und Messprobleme

Empirische Studien über die Beziehung zwischen handelspolitischer Offenheit und Armut sehen sich alle mit dem Problem konfrontiert, wie Offenheit richtig zu messen ist (s. Anhang). Ein viel versprechender Indikator für Offenheit 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). 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 im Besonderen auch für LDC.¹³ 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: Führt Handel zu Wachstum, Wachstum zu Handel oder sind andere, parallel ergriffene Wachstumsmaßnahmen im Wesentlichen ursächlich?

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-)Handels skeptiker 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 weitaus wichtiger als handelspolitische Offenheit sind. Das empirisch überzeugendste Argument für positive Wachstumswirkungen durch Handelsliberalisierung sieht Rodrik in der Möglichkeit, Kapitalgüter billiger zu importieren. Rodrik befürwortet weder Protektionismus noch Handelsliberalisierung, sondern Handelsreformen, die dem wirtschaftlichen und institutionellen Entwicklungsniveau angemessen sind (Rodrik 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.

13) 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).

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 Zusammenhang zwischen Handel und Wachstum¹⁴ 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 von 125 Ländern für den 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 Rechtsstaatlichkeit, Haushaltsdisziplin und

insbesondere niedrige Inflationsraten einflussreicher. Das Ergebnis – so auch die Überschrift des Artikels – lautet, 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 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. Das könnte daran liegen, dass die Möglichkeiten des *rent seeking* durch wirtschaftliche Eliten in sehr offenen Volkswirtschaften geringer als andernorts sind.

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 sowie für 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, Wirtschaftswachstum 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 zwar prinzipiell förderlich und könne daher wichtig für die Armutsbekämpfung sein, aber Exportorientierung hätte keine armutssenkenden Effekte, wenn Wirtschaftswachstum ausbliebe.

Die UNCTAD (2002) beleuchtet außerdem den Zusammenhang zwischen Exportstruktur und Wirtschaftswachstum bzw. Exportstruktur und Armut für den Zeit-

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

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

raum 1980–1999. Auf den Rohstoffexport spezialisierte LDC¹⁵ 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 Armutssenkung verzeichnen, während in den LDC, die überwiegend mineralische Rohstoffe exportieren, absolute Armut ununterbrochen zunahm.¹⁶ Exporteure von Dienstleistungen (z.B. Tourismusziele) haben sich im 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 zu beantworten. Die Mehrzahl der Studien bestätigt prinzipiell 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, das 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 die Löhne und die Beschäftigung in Entwicklungsländern. Seine Studie kommt zu dem wenig überraschenden Ergebnis, dass besonders jene zu den Verlierern von Offen-

heit 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 Exportverarbeitungs- und relativ besser ausgebildete Arbeitnehmer. Ländliche Armut wird vor allem durch zunehmende Beschäftigungsmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Sektor verringert.

Ramas Studie zeigt ebenso, dass gerade auch Frauen durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze Beschäftigung finden. Dies wird in einer Studie von Joeques (1995) bestätigt. Die Internationale Arbeitsorganisation (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 (UN 1999). Schließlich hat die relativ hohe Präsenz von Frauen im *low tech* und agrarischen Exportsektor zur Folge, dass Frauen überdurchschnittlich oft 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 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 Beschäftigten Einkommenseinbußen.

Christiansen et al. (2002) untersuchen den Zusammenhang von Offenheit und Einkommensungleichheit für acht afrikanische Staaten. Sie stellen hingegen 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 Handelsoffenheit zählt und dass Menschen in den ländlichen Gebieten vor allem auch vom Entstehen nicht-landwirtschaftlicher Beschäftigungsmöglichkeiten profitieren. Die Autoren weisen aber auf den positiven Beitrag komplementärer Maßnahmen hin.

15) Ohne erdölexportierende LDC

16) 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.

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 einfachen 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 armutspezifischen 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 und Amann 2002).

Es gibt etliche Hinweise darauf, dass Ungleichheit durch die Handelsliberalisierung in Lateinamerika 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% 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 des Landes 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 Lateinamerika, 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 wirtschaftliche Offenheit Gewinner und Verlierer hervor. Letztere werden vor allem in den vormals geschützten Sektoren und in Staats-

Handelsliberalisierung aus Genderperspektive

Die alles durchdringende geschlechtsspezifische Diskriminierung im Wirtschaftsleben führt dazu, dass Handelsliberalisierung für Männer und Frauen ganz unterschiedliche Folgen hat. So ist es unter dem Aspekt von Menschlicher Entwicklung vor allem bedenklich, wenn ein Exportwachstum durch die Ausbeutung von weiblichen Arbeitskräften erreicht wird und die Betreuungsaufgaben vernachlässigt werden, während die ungleiche Verteilung von Chancen und Aufgaben zwischen den Geschlechtern weiter zunimmt (UNDP 2003).

Handelsliberalisierung hat zwar meist zu einem Anstieg der weiblichen Beschäftigung geführt. In Afrika, Asien und Lateinamerika sind über 900 Millionen Frauen in das Wirtschaftsleben integriert. Frauen nehmen damit einen Anteil von 39% der ökonomisch aktiven Bevölkerung ein. Typische Frauenarbeitsplätze befinden sich allerdings im Niedriglohnsektor, sie sind ohne soziale Absicherung und umfassen repetitive, wenig Qualifikation erfordernde Tätigkeiten. Typische Frauenarbeitsplätze bieten auch keine Perspektive: Wenn höhere Qualifikationen erforderlich werden, erfolgt – wie in den *maquiladores* in Mexiko oder der Elektronikindustrie in Korea – in der Regel ein Ersatz der beschäftigten Frauen durch Männer. Und allein der Anstieg der Arbeitslosigkeit führt zu einer Verdrängung der Frauen aus ihren Arbeitsbereichen.

Steigenden Pflichten im Bereich bezahlter Beschäftigung steht meist aber keine entsprechende Entlastung bei der Verrichtung von Arbeit im Haushalt oder bei Betreuungsaufgaben (engl. *care work*), wie Kindererziehung oder Versorgung Anderer gegenüber.

Neben der Suche von Unternehmen nach billiger, leicht ausbeutbarer Arbeitskraft hat auch die Praxis der Agrarsubventionen von EU, USA und anderen Industrieländern und die damit zusammenhängende Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Nahrungsmittelimporten nicht zu unterschätzende Auswirkungen auf Verteilungsfragen und Geschlechterverhältnis (UNDP 2003). Anbau und Produktion von Nahrungsmitteln werden in Süd- und Südostasien zu 60% von Frauen geleistet. Afrikanische Landfrauen produzieren, verarbeiten und lagern bis zu 80% der Nahrungsmittel. Der Niedergang der Nahrungsmittelproduktion wirkt sich in vielfältiger Weise auf die Ernährungssicherung, den sozialen Zusammenhalt in ländlichen Gemeinden sowie auf das Einkommen, die Beschäftigung und den Status von Frauen aus.

betrieben zu finden sein, sowie in Bereichen, in denen ein Land keinen komparativen Vorteil besitzt. Zusätzlich spielen vor allem die jeweiligen Ausgangsbedingungen sowie 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 für alle zugängliches Bildungs- und Gesundheitswesen verbessert das Ergebnis für die Armen ebenso wie eine vorhandene Infrastruktur.

Die ILO gelangt zu dem Ergebnis, dass Handelsliberalisierung zumindest dann ein beträchtliches Beschäftigungspotenzial birgt, wenn sie graduell verläuft. Andauernden Protektionismus hält es hingegen für 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 im Zuge der Handelsliberalisierung die Preise importierter Güter. 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 andererseits 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. Allerdings können dadurch, dass Betriebsmittel, Kredite, Saatgut u.ä. oft von Transnationalen Unternehmen bereit gestellt werden, auch neue Abhängigkeiten entstehen, die wiederum armutsvertiefend wirken.

Positiv auf die Armutsbekämpfung kann sich der Import verbilligter Medikamente und anderer Gesundheitsprodukte auswirken. Beispiele in diesem Bereich sind etwa Produkte zur Sterilisierung von Trinkwasser, Moskitonetze, Insektizide und Anti-Malaria Medikamente.



Das TRIPS-Abkommen droht jedoch, potenziellen Preissenkungen bes. im chemisch-pharmazeutischen Bereich entgegenzuwirken.

Weiterhin profitieren die Armen von handelspolitischer Öffnung vor allem dann, wenn sie die Möglichkeit haben, Güter zu exportieren. Dies ist zumeist im Bereich der 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 aber, 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 Länder. Das generelle Bild ist eines von sinkender Armut und relativ stabiler Einkommensverteilung. Pakistan – das Land mit dem ge-

ringsten Liberalisierungsgrad – bildet die einzige Ausnahme. Die Autoren räumen jedoch selbst ein, dass sich je nach gewähltem Offenheitsindikator und Zeitpunkt der Betrachtung andere Ergebnisse einstellen.

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 dem Ziel der Armutsreduzierung tendenziell abträglich zu sein.

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 Preishocks 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.

Die Internationale Arbeitsorganisation (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 Marketingboards begleitet, die vor allem in Subsahara-Afrika ein zwangswirtschaftliches Instrument zugunsten der städtischen Bevölkerung bzw. der Zwischenhändler waren. Die Wirkungen der Deregulierung 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, aber zum Teil sehen sich die Kleinproduzenten dann privater statt staatlicher Nachfrage gegenüber, ohne jede Verbesserung (Akiyama et al. 2001 und 2003). 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.

5.6 Handelsliberalisierung und Staatshaushalt

Niedrigeinkommensländer bezogen in den 1990er Jahren im Durchschnitt rund ein Drittel ihrer Staatseinnahmen aus Zöllen. Handelsliberalisierung bedeutet dennoch nicht, dass die Staatsausgaben zu Lasten armer Menschen notwendigerweise schrumpfen müssen.

Zunächst einmal induziert Handelsliberalisierung nicht zwingend einen Rückgang der Zolleinnahmen. Außerdem bedeutet ein Rückgang der Zolleinnahmen nicht zwangsläufig geringere Staatseinnahmen, wenn ein funktionsfähiges Steuerwesen existiert und wegfallende Zölle durch andere Einnahmequellen ersetzt werden können. Schließlich sind die ausgelösten Budgetwirkungen nicht notwendigerweise mit negativen Wirkungen 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 während der Strukturanpassungsphasen sogar ansteigen

können (Weltbank 2001, Cameron 2002). Konstante oder zunehmende Sozial- und Bildungsausgaben sind allerdings in vielen Entwicklungsländern nicht hinreichend auf die Armen fokussiert (Castro-Leal 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: Theorie und Empirie

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

Die besten Garanten dafür, dass sich armutsmindernde Handelswirkungen 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 einem verbesserten 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.¹⁷

Auch wenn die meisten empirischen Studien nahe legen, 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, World Bank 2002a u. dort zitiert Dollar/Zoido-Lobaton 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 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 von Menschen und 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 Süd-Süd-Handels hinweisen.

17) Das PKE in den *landlocked* LDC ist während den 1990ern im Durchschnitt um 2 % p.a. gesunken

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 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.¹⁸ Die durchschnittliche Zollbelastung liegt sogar unter 3 %.¹⁹ 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 dennoch »fast liberalizers« (Abb. 5, S. 38).

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.²⁰ Dies gilt übrigens z.T. auch für Entwicklungsländer. Dafür einige Beispiele:

Verarbeitete Waren. Der reguläre Durchschnittszoll (MFN tariff) für arbeitsintensive Industriewaren (1999) beträgt das 2,5fache des Durchschnittszolls für alle Industriewaren (10,5 bzw. 4,2 %) (World Bank 2002a). 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 ärmere Entwicklungsländer besonders interessanten Sektoren Textil/Bekleidung (8,4 %) und Leder/Gummi/Schuhe (5,5 %) sein. In Entwicklungsländern zählen die Importzölle für Textilien und Bekleidung neben agrarischen Erzeugnissen ebenfalls zu den durchschnittlich höchsten Zöllen.

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 Hoheinkommensländern. Entwicklungsländer belasteten Importe aus anderen Entwicklungsländern mit 12,8 % gegenüber OECD-Importen mit 10,9 % (Hertel/Martin 2000).

Spitzenzölle. (Abb. 3, S. 24) Trotz des niedrigen Durchschnittszolls von 3–4 % liegt rund ein Zwölftel aller Zollsätze der Handelstriade²¹ (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

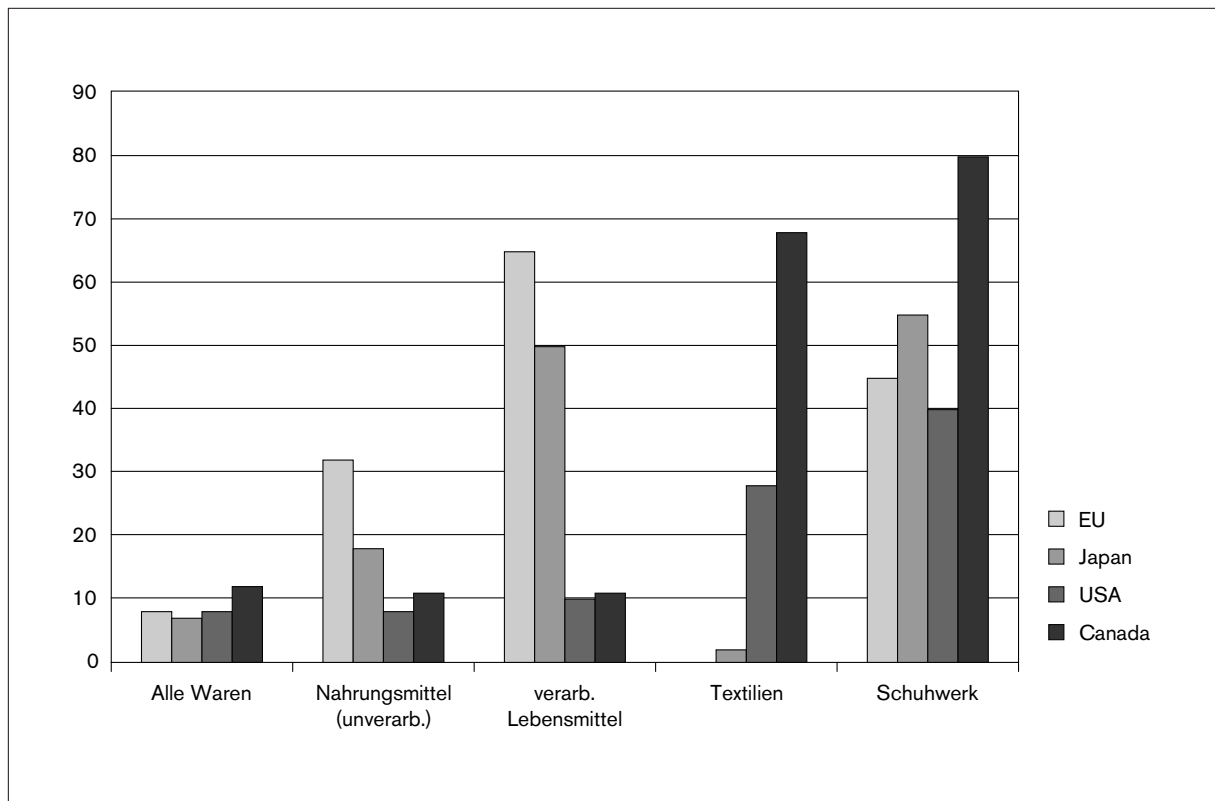
18) Gemeint ist das einfache arithmetische Mittel aller einzelnen Zollsätze. Der ungewichtete durchschnittliche Meistbegünstigungszollsatz (MFN tariff) ist 5,2 % (berücksichtigt keine Präferenzen).

19) Zolleinnahmen/Importwert, ohne Importe aus Freihandelszonen

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

21) Auch als *Quad Economies* bezeichnet.

Abb. 3: Spitzenzölle 1999 (%)



Quelle: Weltbank, basierend auf WTO Daten.

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 berücksichtigt²²), aber dies sind zum einen fast 8% aller LDC-Exporte in die Triade.²³ 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 (Hoekman 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. rund ein Fünftel ihrer ODA.

»Zolleskalation«. (Abb. 4, S. 25) 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 Economies*) 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.

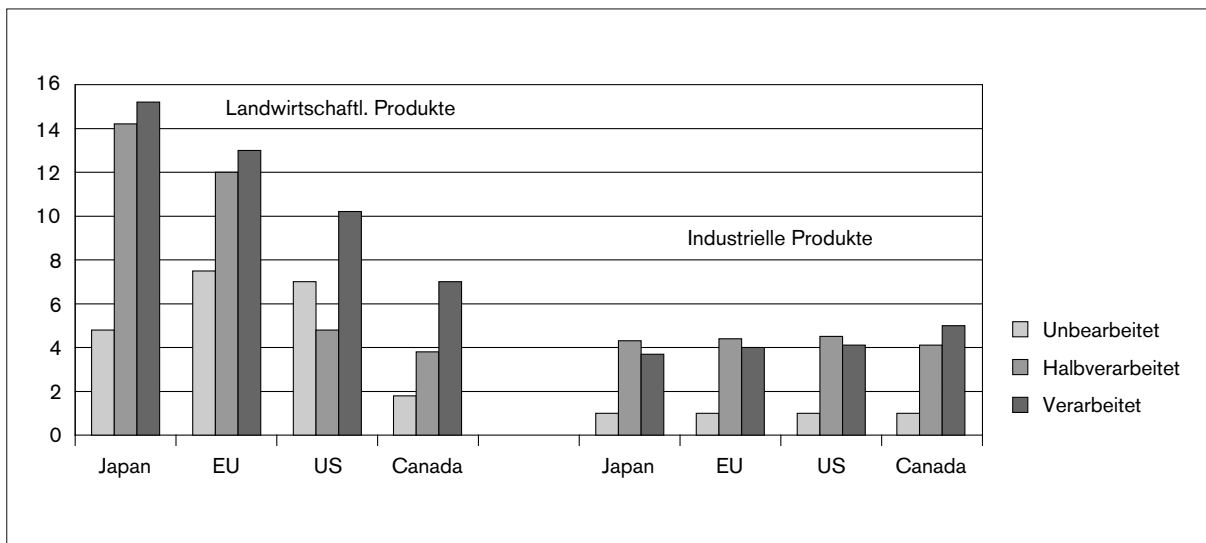
Die Exporte Frankreichs in die USA sind zwölfmal so hoch wie die aus Bangladesch. Die jeweils von den USA erzielten Zolleinnahmen sind hingegen in etwa gleich hoch. (Gresser 2002)

22) 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 befinden sich nur 8 LDC.

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

Zölle spiegeln nur einen Teil der Geschichte wider. Mengenbeschränkungen (Quoten) kommen hinzu. Eine Studie von IWF und Weltbank (IMF/World Bank 2002) versucht die effektive Belastung in Zolläquivalente umzurechnen. Sie deckt für den Handel mit verarbeiteten Waren auf, dass die Industrieländer Einfuhren im Durch-

Abb. 4: Durchschnittliche ungewichtete Zölle 1998–99 (%)



Quelle: Weltbank, basierend auf WTO Daten.

schnitt umso stärker behindern, je niedriger das Einkommen des Exportlands ist. Sieht man von der besonderen Präferenzbehandlung von LDC ab, gilt für die Triade: Die höchste Belastung trifft Niedrigeinkommensländer (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).

Weiterhin werden Produktstandards zu den Handelschranken gegenüber Entwicklungsländern gezählt. Standards müssen jedoch keineswegs handelsbeschränkend wirken, sondern vor allem international harmonisierte Standards können die Exporttätigkeit sogar erleichtern (Maskus/Wilson 2000, Otsuki/Wilson 2001). Insbesondere fragmentierte Produktstandards stellen aber speziell für Produzenten aus Entwicklungsländern Marktzugangsbarrieren dar ebenso wie andere schwer durchschaubare administrative Regelungen (Oxfam 2002). Der Großteil der nationalen Standards mag gut begründet sein, aber ihre jeweilige Ausgestaltung orientiert sich in der Regel an den jeweiligen nationalen Gepflogenheiten der Industrieländer. Produzenten aus anderen Industrieländern sind mit dem herrschenden Regulierungswesen (Normen, Standards, Behörden, Instituten etc.) eher vertraut, gelangen relativ leicht an die erforderlichen Informationen und an die zur Erfüllung der Standards notwendigen Technologien. Anders ist dies für Produzenten aus Entwicklungsländern. Zu den Kosten der Informationsbeschaffung und der möglichen Umstellung der Produktionsverfahren kommen die Kosten der technischen Unbedenklichkeitsprüfung und

-bescheinigung hinzu. Die Kosten schlagen gerade bei den relativ niedrigpreisigen Exportgütern ärmerer Länder (agrarisches Rohstoffe, Lebensmittel, Textilien) erheblich zu Buche (Otsuki et al. 2001). Die Gestalt und Zahl der Standards (einschließlich Kennzeichnungspflichten etc.) ist in den einzelnen Triade-Staaten höchst unterschiedlich. Für agrarische Produkte ist die Zahl zum Beispiel in Japan mit Abstand am höchsten, gefolgt von der EU, deren Standards als vergleichsweise intransparent eingestuft werden (Bankole, A. et al. 2000).

Schließlich bilden Anti-Dumping-Verfahren eine Bedrohung gerade für die Exportmöglichkeiten der 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, und Mexiko) (WTO 2003). 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 einzubringen, und sie sich mangels Gegenmacht nicht effektiv zur Wehr setzen können. Das betroffene Land kann sich zwar gegen Strafzölle in einem WTO-Schiedsverfahren weh-

ren, aber mehrere 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).

26

Die Beliebtheit von Dumping-Verfahren ist seit der Uruguay-Runde enorm gestiegen, womit Liberalisierungszugeständnisse der wirtschaftlich mächtigeren Länder teilweise wieder zunichte gemacht werden (WTO 2002). Die Praxis des Anti-Dumpings ist möglicherweise noch verheerender für LICs als Zölle und Quoten, da sie weniger vorhersehbar ist und damit stärker verunsichernd wirkt.

6.2 Agrarhandel

Der Anteil agrarischer Güter am Welthandel ist zwar seit 1980 von 15 auf 9% gefallen, 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.

Ursächlich für dieses Missverhältnis sind u.a. extrem hohe Durchschnitts- und Spitzenzölle, klassische Zolleskalation 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.²⁴ Sie sind dem bis heute im Wesentlichen nachgekommen, haben aber teils sog. »dirty tariffication« betrieben (Windfuhr 2002). Das heißt, dass Quoten in unverhältnismäßig hohe Zollsätze umgerechnet wurden. Da zusätzlich sehr protektionistische Jahre als Referenz gewählt wurden und die Produktpalette sehr breit ist,

24) Entwicklungsländer haben alle Zölle gebunden, wengleich 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.

dürfte der faktische Liberalisierungseffekt durch Zollsenkung eher gering sein. Manche vermuten sogar eine gegenteilige Wirkung (IMF/World Bank 2002).

Industrieländer haben sich außerdem zum Verbot neuer und zum Abbau bestehender Exportsubventionen um 36% (ca. 6–7 Mrd. US-Dollar) und zur Reduktion produktionsstützender Binnensubventionen um 20% verpflichtet.²⁵ Dennoch sind die Agrarsubventionen der OECD-Länder angestiegen, je nach Abgrenzung auf etwa 230–350 Mrd. US-Dollar (2001). 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/World Bank 2002). Derart angeheizte Produktionsüberschüsse werden auf den Weltmarkt gedummt und zwar zu Preisen bis zu 75% unter Herstellungskosten (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 (WTO 2002). 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/World Bank 2002).

Mit Abschluss der Uruguay-Runde wurde das Auslaufen des MFA beschlossen. Die Industrieländer verpflichteten sich bis 2005 zum stufen- und produktweisen Abbau der Quoten. Ein guter Teil der Liberalisierung steht noch an, wofür besonders die EU von verschiedener

25) Entwicklungsländer haben sich verpflichtet, ihre Subventionen bis 2004 um 24 bzw. 13% zu kürzen.

Alles außer Waffen: Die EBA-Initiative der Europäischen Union

Die Defizite verstecken sich im Detail

Die EU gewährt seit 2001 allen Gütern aus LDC zoll- und quotenfreien Zugang zu ihren Märkten mit Ausnahme von Waffen, Munition etc. (»Everything but arms«/EBA) und von den quantitativ bedeutsamen Agrargütern Bananen, Zucker und Reis. Letztere sind allerdings nur durch Übergangsfristen ausgenommen und sollen bis spätestens 2009 integriert sein (Krüger/Wardenbach 2001).

Allerdings behält sich die EU eine Schutzklausel vor. Sobald die Importmenge »massiv« steigt, müssen LDC mit Einfuhrbeschränkungen rechnen. Diese Unsicherheit dürfte sich auf die Bereitschaft zu größeren produktionssteigernden und kostensenkenden Investitionen in den Exportsektoren der LDC dämpfend auswirken.

Zudem wird die Wirkung von EBA dadurch begrenzt, dass 45 % der Wertschöpfung des Importgutes im deklarierten Herkunftsland stattgefunden haben muss, um präferenziellen EU-Zugang zu erhalten. Außerdem sind die Anforderungen an den Ursprungsnachweis überdurchschnittlich hoch. Diese relativ strengen Regelungen gelten als hauptursächlich dafür, dass EBA bislang nur für etwa 50 der in Frage kommenden Importe aus Nicht-AKP-Staaten genutzt wurde (Brenton 2003).

Der Großteil der exportierten Waren von LDC unterlag bereits vorher keinen Importbeschränkungen, so dass die induzierten Exportmehreinnahmen der momentan herrschenden Regelung gering sind. Der spätestens ab dem Jahr 2009 vorgesehene freie Marktzugang für Bananen, Zucker und Reis dürfte hingegen spürbare Mehreinnahmen der LDC hervorrufen. Andererseits befürchten die Nicht-LDC unter den im Rahmen des Cotonou-Abkommen bevorteilten AKP-Staaten, dass ihre Exporteinnahmen in diesen und anderen Bereichen durch EBA deutlich geschmälert werden. Mit anderen Worten: Das Cotonou-Abkommen verliert weiter an Wert – und dies vor dem Hintergrund, dass die AKP-Staaten schon in den vergangenen 20 Jahren ihren Anteil an den Importen der EU nicht steigern konnten (Windfuhr 2002).

Die mittelfristig größte Chance für LDC durch EBA besteht darin, ihre Exporte zu diversifizieren, um mittelfristig solche Waren in die EU zu exportieren, die im Allgemeinen nicht zollfrei sind. Allerdings sind die ohnehin überdurchschnittlich rigiden Ursprungsregeln bei den hierfür besonders vielversprechenden Waren (arbeitsintensive *low tech* und *middle tech*-Güter) noch strenger und komplizierter als im Agrarbereich.



Seite heftig kritisiert wird (Oxfam 2002, UNDP 2003, IMF/World Bank 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 Chancen durch offene Märkte

In den letzten Jahren sind verschiedene Schätzungen über den weltweiten Einkommenszuwachs durchgeführt worden, der durch eine weitestgehende Liberalisierung des Welthandels seitens aller Länder erzielt werden könnte. Diese Schätzungen variieren in einer Bandbreite zwischen 85 und 620 Mrd. US-Dollar jährlich, von denen

– je nach Studie – ein Viertel bis die Hälfte an Entwicklungsländer fließen würden (World Bank 2002c, Anderson et al. 2001). Das ist im pessimistischsten Falle etwa ein Drittel der heutigen Entwicklungshilfezahlungen, im optimistischsten Fall mehr als das Fünffache. Wenn nur Industrieländer jegliche Zölle und Quoten eliminierten, wären 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., auf Textil/Bekleidung etwa 9 Mrd. und auf übrige Industriewaren ca. 22 Mrd. US-Dollar entfallen. Der IWF (IMF/World Bank 2002) schätzt allein den Wohlfahrtsgewinn aus der einseitigen völligen Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels auf 24 Mrd. US-Dollar pro Jahr.

Vollständiger Marktzugang seitens der Industrieländer für alle Güter aus LDC könnte diesen Exportmehreinnahmen von nur 3% (UNCTAD 2002) oder von immerhin 11% (Hoekman et al. 2002) verschaffen. Im Falle Subsahara-Afrikas werden jährliche Realeinkommenszuwächse von 1% für denkbar gehalten (Ianchovichina et al. 2001, Anderson et al. 2001).

6.5 Zusammenfassung: Diskriminierender Protektionismus der Industrieländer

Industrieländer haben ihre Märkte weiter geöffnet. Allerdings gehen die noch bestehenden Handelshemmnisse vor allem zulasten der Entwicklungsländer. 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) bemüht sind, weitgehende Zollfreiheit für Waren aus LDC einzuräumen, sind besonders die Präferenzen seitens der nordamerikanischen Staaten und Japan stark verbesserungsfähig, aber auch die EBA-Initiative der EU. Außerdem sind die Barrieren für Waren aus den übrigen Niedrigeinkommensländern (LIC) im Vergleich zu den Importbarrieren für Waren aus Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen erschreckend hoch.

Die Weltbank (World Bank 2002c) bricht dieses Gesamtbild auf die effektive Zollbelastung von Produkten hinunter, die für verschiedene Einkommensgruppen besonders relevant sind. Die Belastung Armer (ca. 14%) übertrifft das Doppelte der Belastung anderer Bevölkerungsteile (ca. 6%).

7. Offene Fragen und Kontroversen

7.1 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 eine besondere Unterstützung dieser Länder 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 Länder 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.

7.2 Vom richtigen Zeitpunkt und der richtigen Reihenfolge

Kaum eine andere Grundsatzfrage bereitet Autoren und Akteuren soviel Kopfzerbrechen wie die Wahl der richtigen Reihenfolge und der richtigen Zeitpunkte für handels- und andere wirtschaftspolitische 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 institutionellen 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 (*heavily 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-Prozess (UNCTAD 2002, Oxfam 2002). Die bestehende Handelspolitik muss ebenso wie jede konkret geplante Handelsreform 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.

Armutsbekämpfung durch Handel plus Umweltschutz?

Die bisherige zusammenfassende Darstellung der Argumente für und wider Handel(sliberalisierung) und der Ergebnisse empirischer Studien konzentriert sich auf die Zusammenhänge zwischen Handel, Armut und Wirtschaftswachstum. Vieles spricht dafür, dass unter bestimmten Voraussetzungen der internationale Handel Motor zur Armutsbekämpfung sein kann. Eine andere, wenngleich verwandte Frage ergibt sich aus den Zusammenhängen zwischen Handel, Umwelt und Armut. Zugespitzt lautet sie, ob und unter welchen Voraussetzungen Handel zugleich mit dem Schutz natürlicher Lebensgrundlagen (Ökosphäre) und dem Ziel der Armutsbeseitigung vereinbar ist (Heinrich-Böll-Stiftung 2002).

Die Beziehungen zwischen Umwelt(schutz) und Handel sind vielfältig und spielen seit gut einem Jahrzehnt eine explizite Rolle in GATT/WTO (Kulesa 2003). Ähnlich vielfältig sind auch die Interdependenzen zwischen Armut und Umwelt(zerstörung). Es ist unbestritten, dass Armut eine Ursache von Umweltzerstörung sein kann. Insoweit kann wirksame Armutsbekämpfung einen Beitrag zum Umweltschutz leisten. Ebenso unbestritten ist, dass Umweltzerstörung Armut vergrößern und verschärfen kann. Daraus folgt, dass eine handels- bzw. wachstumsinduzierte kurzfristige Armutsreduzierung, die mit Umweltschäden einhergeht, spätestens mittel- bis langfristig wieder zu ansteigender Armut führen kann.

Verschiedene empirische Untersuchungen versuchen, für verschiedene Entwicklungsländer und Sektoren die Umweltwirkungen des Handels bzw. der

Handelsliberalisierung abzuschätzen. Besonders erwähnenswert sind die Studien des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP 2002), da sie soziale, wirtschaftliche und speziell Armutswirkungen einbeziehen. Die Studien dokumentieren die Komplexität der Zusammenhänge. Im Allgemeinen kann weder gesagt werden, dass negative ökologische Effekte des Handels überwiegen, noch dass – etwa infolge Einkommensschaffender Effekte – positive Auswirkungen dominieren. An mehreren Fallbeispielen wird indes deutlich, dass die Gefahr ökologischer Degradierung infolge von Handelsliberalisierung bzw. Exportorientierung im land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Sektor groß ist.

Damit muss hinterfragt werden, ob Handel für Entwicklungsländer, deren komparative Vorteile überwiegend in diesen Sektoren bestehen, eine zukunftsweisende Strategie für Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung sein kann. Möglicherweise kann es gelingen, durch die Einführung umweltpolitischer Instrumente und nachhaltiger Bewirtschaftungsmethoden diese negativen Umweltwirkungen, die mittel- bis langfristig Armut verschärfen dürften, zu vermeiden (UNEP 2002). Die UNCTAD setzt daher verstärkt auf den Export der Entwicklungsländer von nachhaltig produzierten Agrargütern und nachhaltigen Tourismusdienstleistungen (UNCTAD 2002a). Grundsätzlich aber unterstreicht die Gefahr ökologischer Degradation durch die Expansion agrarischer Exportproduktion die Notwendigkeit für Entwicklungsländer, Exportstrukturen zu diversifizieren und neue komparative Kostenvorteile zu entwickeln, vor allem in wertschöpfungsintensiveren Sektoren.

In diesem Zusammenhang verdient das »*Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance*« (IF) Erwähnung, das 1997 von 6 internationalen Organisationen ins Leben gerufen wurde.²⁶ 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.²⁷

Angesichts knapper Mittel sowohl der Entwicklungsländer als auch der unterstützenden Entwicklungszusammenarbeit sind armutsreduzierende Handelsreformen, die keinen unmittelbaren Finanzierungsbedarf bzw. keine Einnahmeausfälle 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 Großteil der empirischen Studien legt nahe, 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

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

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

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.

7.3 Produktdiversifizierung in rohstoffexportierenden LDC

Die Fakten sind vergleichsweise eindeutig: Rohstoff-exportierende Länder haben Armut nur dann deutlich reduziert, wenn es ihnen gelang, Monoexportstrukturen zu überwinden. 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- und 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 Einnahmeausfallversicherungen 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.

7.4 Reaktionen auf die Oxfam-Studie

Die Publikation der Studie »Rigged Rules and Double Standards« durch Oxfam im Frühjahr 2002 ist von Vertretern anderer NRO teilweise heftig kritisiert worden



wegen des in ihr enthaltenen Plädoyers 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 in Bezug auf den Warenhandel

- 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

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

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 Handels- und speziell Exportorientierung mit Nachhaltigkeitserfordernissen – auch im Hinblick auf Armutsreduzierung sowie speziell Demokratie und Selbstbestimmung – nicht vereinbar sei (z.B. Shiva 2002). Dieses Argument spricht zwar nicht unbedingt gegen eine Öffnung der Industrieländermärkte, aber es macht 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 und/oder Handelsliberalisierung betrieben wird. Dies gilt im Übrigen ebenso für Protektionismus und Abschottung. Umso wichtiger ist daher die Schaffung interner und externer Voraussetzungen dafür, dass Handel zur Armutsbekämpfung beitragen kann. Vor allem aber ist die herrschende Außenhandelspolitik auf ihre sozialen Implikationen hin zu überprüfen, und es wäre der Armutsbekämpfung dienlich, wenn jeder Handelsreform Armutswirkungsanalysen vorgeschaltet würden (s. Kasten).

Armutswirkungsanalysen vor jeder Handelsreform

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

Preisänderungen. Welche Preise werden durch die Reform steigen, welche werden sinken? Werden die Preisänderungen – an der Grenze – an die Armen – im und auf dem Land – weitergegeben? Werden wichtige Güter, die von Armen konsumiert werden, besser verfügbar, billiger oder teurer? Werden wichtige Güter, die von Armen produziert werden, teurer oder billiger? Gibt es unterschiedliche Effekte auf die einzelnen Haushaltsmitglieder (Männer, Frauen, Kinder)?

Beschäftigungswirkungen und spill overs. Wie arbeitsintensiv sind die voraussichtlich schrumpfenden und die expandierenden Sektoren? Schrumpfen bzw. expandieren Branchen, die für Arme mittelbar von Bedeutung sind? Sind Arme von den unvermeidlichen Anpassungsbürden (insb. vorübergehende Arbeitslosigkeit) betroffen?

Fiskalische Wirkungen. Welche Einnahmeneffekte sind zu erwarten, inwieweit können sinkende Zolleinnahmen an anderer Stelle kompensiert werden? Wie hoch sind mittelbare Folgekosten der Reform?

Risiken. Werden den Armen besondere Risiken (Preisvolatilität, vorübergehende Arbeitslosigkeit) abverlangt?

Wirtschaftswachstum. Fördert die Handelsreform ein breites Wirtschaftswachstum? Wird es Ungleichheit verschärfen oder reduzieren?

8. Resümee und Empfehlungen

Damit der Welthandel das ihm innewohnende Potential zur Armutsbekämpfung entfalten kann, ist nicht nur eine weitere Marktöffnung (vor allem) der Industrieländer notwendig, sondern auch eine Strukturreform der Welthandelsorganisation WTO und weitreichende Politikveränderungen internationaler Organisationen und nationaler Regierungen.

Mehr Gerechtigkeit im Welthandel lässt sich z.B. durch eine Stärkung des Prinzips des »Special and Differential Treatment« (SDT) erreichen. Dieses im Regelwerk der WTO schon im Grundsatz verankerte Prinzip der differenzierten Verpflichtung unterschiedlich starker WTO-Mitglieder, das bislang vor allem in längeren Umsetzungsfristen oder weniger starken Verpflichtungen besteht, sollte dem Auftrag der Ministerkonferenz von Doha entsprechend überprüft und gestärkt sowie – wie von einer Gruppe von Entwicklungsländern gefordert – durch die Etablierung eines neuen Rahmenabkommen zur Grundregel (und nicht zur Ausnahmebestimmung) im Welthandel werden.

Um den Anspruch umzusetzen, aus der nächsten Welthandelsrunde wirklich eine »Entwicklungsrunde« zu machen, sind aus Sicht von VENRO darüber hinaus folgende konkrete Veränderungen von internationalen Strukturen und nationaler Politik notwendig. Die Forderungen beziehen sich nicht allein auf die auf der WTO-Ministerkonferenz verabschiedete Agenda, sondern auch auf die Politik von Organisationen wie Weltbank und IWF, die durch ihre auf bedingungslose Handelsliberalisierung abzielende Politik in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten zu Verarmungsprozessen in den von dieser sog. »Strukturanpassung« betroffenen Ländern beigetragen haben. VENRO richtet sich als Zusammenschluss deutscher entwicklungspolitischer NRO in seinen Forderungen hauptsächlich an die Bundesregierung bzw. an von ihr beeinflussbare supranationale Zusammenschlüsse (wie die EU) und internationale Organisationen (wie die WTO). Daneben gibt es auch auf Seiten der Entwicklungsländer erheblichen Reformbedarf. Voraussetzungen dafür, dass Handel und Wirtschaftswachstum sich positiv auf die Situation der Armen auswirken, sind z.B. echte Partizipationsmöglichkeiten, Zugang der Armen zu sozialen Grunddiensten (v.a. Gesundheit und Bildung), Landreform, soziale Sicherungssysteme für die »VerliererInnen« des Strukturwandels etc., auf die im

Rahmen dieses Forderungskatalogs aber nicht näher eingegangen werden soll.

8.1 Strukturanpassungspolitik von IWF und Weltbank

1. *Keine Handelsliberalisierung um jeden Preis.* Standardisierte Exportorientierungs- und Importliberalisierungsaufgaben sind Bestandteil der meisten Strukturanpassungsprogramme des IWF. Diese Politik hat sich im Hinblick auf Armutsbekämpfung nicht als erfolgreich erwiesen und muss beendet werden. Erforderlich ist vielmehr eine differenzierte Analyse des bestehenden Handelsregimes im Hinblick auf seine Wirkungen auf Wachstum und Armutsbekämpfung, aus der von Fall zu Fall empfehlenswerte Handelsreformen abgeleitet werden können.
2. *Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP.* Handelspolitische Analysen und Diskussionsprozesse haben bislang kaum Eingang in PRSP gefunden. Das PRSP-Konzept bietet jedoch grundsätzlich die Möglichkeit, Handelsreformen in eine *pro poor growth*-Strategie einzubinden. Voraussetzung dafür, dass diese auch für Arme wirksam werden, ist jedoch eine breite Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung in die Entwicklung von Reformstrategien und nicht eine Ausrichtung an Vorgaben von IWF und Weltbank.
3. *Eingrenzung des Mandats der Weltbank.* Die Weltbank sollte sich nicht neuen Bereichen wie dem »trade capacity building« zuwenden, sondern sich in Zukunft stärker auf ihre Rolle als Entwicklungsbank besinnen und die Definition von Handelspolitik anderen Instanzen (nationalen Institutionen bzw. der UNCTAD) überlassen.

8.2 Handelspolitik der Industrieländer

4. *Beschleunigung der Marktöffnung für LDC und LIC.* Die EU sollte die Vervollständigung der EBA-Initiative

beschleunigen und bis 2005 – also früher als vorgesehen – auch Reis, Zucker und Bananen freien Marktzugang einräumen. Administrative Verfahren sind deutlich zu vereinfachen. Die Schutzklausel sollte abgeschafft oder zumindest konkretisiert werden. Die Initiative sollte als Beitrag zur Erreichung der UN-Entwicklungsziele (MDGs) bis 2015 auf alle LIC ausgedehnt werden, um zu verhindern, dass die große Zahl von Armen in den übrigen LIC zu nachteiligen Bedingungen mit den Produzenten aus LDC konkurrieren müssen.

34

Restriktivere Industrieländer (bes. die USA) sollten zu Gleichem gedrängt werden. Zumindest sollte der sog. »Africa Growth and Opportunity Act« (AGOA) der USA wesentlich vereinfacht und mittelfristig auf alle LIC übertragen werden.

5. *Agrar- und Textilimporte.* Die Zollstrukturen sollten vereinfacht werden und der stufenweise Abbau der Zölle zugesagt werden. Ziel sollte ein durchschnittlicher Zoll sein, der nicht über dem Durchschnittszoll für die Gesamtheit der Industrieerzeugnisse liegt. Spitzenzölle sind auf das Niveau des Durchschnittszolls zu senken. Zolleskalation gegenüber Entwicklungsländern ist mindestens soweit zu beseitigen, dass der Durchschnittszoll mittelfristig für alle Verarbeitungsstufen gleich niedrig ist.

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

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

8.3 GATT

8. *Verbindliche Zusagen der entwickelten Länder.* Die Industrieländer sollten o.g. Verpflichtungen eingehen und gemeinsam mit ihren Verhandlungspartnern Zeitpläne vereinbaren.

9. *Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern.* Um die Chancengleichheit für starke und schwache Ökonomien im Welthandel zu erhöhen, sollte das Prinzip des »Special and Differential Treatment« in einem Rahmenabkommen fixiert werden. Dies schließt auch ein, dass Industriestaaten gewährte Präferenzen an Entwicklungsländer nicht mehr zurücknehmen können.

10. *Förderung des »Fairen Handels«.* Produkten aus dem Bereich des Fairen Handels soll generell zoll- und quotenfreier Zugang zu allen Märkten gewährt werden. Die Industriestaaten sind aufgefordert, in ihrem öffentlichen Beschaffungswesen bevorzugt Produkte zu beschaffen, die den sozialen und ökologischen Mindeststandards des *Fair Trade* entsprechen. Die Regelwerke zum öffentlichen Beschaffungswesen (*Government Public Procurement*) der WTO, der EU und der übrigen Industriestaaten sind dementsprechend zu ändern.

11. *Development Box im Agrarabkommen.* Der Vorschlag verschiedener Entwicklungsländer, eine *development box* für Entwicklungsländer einzurichten, sollte unterstützt werden. Gleichwohl sollte als »Gegenleistung« sichergestellt werden, dass Ausnahmeregelungen zur Sicherung/Herbeiführung von Ernährungssicherheit und ländlicher Entwicklung nicht instrumentalisiert werden, um Regulierungen zu protegieren, die zulasten der Armen gehen

12. *Beitrag der Schwellenländer.* Angesichts des ökonomischen Erfolgs mehrerer Schwellenländer und der wachsenden Bedeutung ihrer Märkte für LIC sollten sich auch diese zu spürbaren Marktzugangserleichterungen für agrarische und arbeitsintensive Güter aus LIC verpflichten.

8.4 Rohstoffinstitutionen

13. *Einnahmenausfallversicherungen.* Versicherungen für Kleinproduzenten von agrarischen Rohstoffen in Entwicklungsländern zum Schutz vor natürlichen und *terms of trade*-Schocks sollten etabliert, international gefördert und subventioniert werden.

14. *Freiwillige Produktionsbeschränkungen und Kompensationsfonds.* Die UNCTAD sollte darüber hinaus Initiativen ergreifen sowohl zur freiwilligen Selbstbeschränkung der Produktion als auch zur Einrichtung angemessener Ausgleichsmechanismen (die über die beim IWF eingerichtete *Compensatory Financing Facility/CFF* hinausgehen). Britische NRO haben hierzu z.B. für den Bereich der Kaffeeproduktion die Einrichtung eines Kompensationsfonds zum Ausgleich der freiwilligen Produktionseinschränkungen und zur Förderung der Diversifikation vorgeschlagen.

8.5 Entwicklungszusammenarbeit (EZ)

15. *Außenhandel als Schwerpunkt der EZ?* Die EU hat nach eigenen Angaben ca. 640 Mio. Euro für handelsbezogene EZ-Projekte ausgegeben, davon etwa 190 Mio. Euro für die Außenhandelsförderung im engeren Sinne. So hilfreich solche Projekte im Einzelfall sein können, so sollte doch vermieden werden, dass der »Hilfe zum Handel«-Ansatz zulasten der zur Armutsbekämpfung zentralen Bereiche Gesundheit, Bildung, Kreditzugang und allgemeiner Infrastruktur geht.

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

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

17. *Neudefinition von Schuldentragfähigkeit und umfassende Entschuldung.* Der Versuch ihre Schulden abzubauen bzw. den Schuldendienst zu leisten, schafft für die Schuldnerländer den Zwang, Devisen zu erwirtschaften und ihre Exportproduktion (oft auf Kosten der Versorgung des heimischen Marktes) auszubauen. Um diesem Zwang zu begegnen ist eine umfassende – über die derzeitige Initiative für die ärmsten hochverschuldeten Länder (HIPC) hinausgehende – Entschuldung auch aller hochverschuldeten



Länder mit niedrigem oder mittlerem Einkommen (SILIC und SIMIC) notwendig. Auch sollte die Definition von Schuldentragfähigkeit der HIPC-Initiative, die derzeit die Entschuldung in ein Verhältnis zu Exporteinnahmen setzt, revidiert und durch eine an den 2015-Zielen zur Armutsbekämpfung orientierte Neudefinition ersetzt werden.²⁹

18. *Überprüfung aller Maßnahmen der Handelspolitik auf ihre entwicklungspolitische Kohärenz.* Im derzeitigen EU-Vertrag wird in Artikel 178 postuliert, dass die EU in allen von ihr verfolgten Politiken, welche Entwicklungsländer berühren können, die Ziele ihrer Entwicklungspolitik berücksichtigt. Dieser Auftrag gilt insbesondere für die EU-Handelspolitik und muss endlich umgesetzt werden, z.B. durch regelmäßige Kohärenzberichte und die Schaffung einer Beschwerdestelle die Verstößen gegen das Kohärenzgebot nachgeht. Zur Überprüfung aller Maßnahmen der Handelspolitik auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der Armutsbekämpfung sollte auch die Expertise der nationalen Entwicklungsministerien stärker genutzt werden.

29) Vgl. dazu das Kapitel zur Verschuldung in der VENRO-Broschüre »Entwicklung braucht Finanzierung«, Reihe »2015 im Gespräch« Nr. 2, Bonn 2002

8.6 Ausblick

Der seit der WTO-Ministerkonferenz von Doha im November 2001 wiederholt vorgetragene Anspruch einer »Entwicklungsrunde« der Welthandelsorganisation droht zur Farce zu werden. Viele Vereinbarungen und Absichtserklärungen zugunsten der Entwicklungsländer von Doha wurden bislang nicht eingelöst. Besonders im Hinblick auf das Agrarabkommen der WTO und den Abbau der Subventionszahlungen der Industrieländer sind die bislang erzielten Ergebnisse enttäuschend. Nirgends sind die Bedingungen für Entwicklungsländer so unfair wie im Agrarhandel.

Der Schlüssel zu mehr Gerechtigkeit im Welthandel liegt bei den Regierungen der Industrieländer. Deren bisherige Verhandlungsstrategie negiert die Interessen der Entwicklungsländer, wie eine Reform des WTO-Agrarabkommens oder die Änderung der WTO-Regeln zugunsten einer obligatorischen Vorzugsbehandlung für Entwicklungsländer (*»Special and Differential Treatment«*), und setzt stattdessen auf eine Ausweitung der WTO-Kompetenzen. Damit droht das Anliegen, den Welthandel in den Dienst von Armutsbekämpfung und

Entwicklung zu stellen, auch auf der nächsten WTO-Ministerkonferenz vom 10.–14. September 2003 in Cancún an den Rand gedrängt zu werden.

EU und Bundesregierung sollten im Vorfeld von Cancún und auf der Konferenz selbst weitere Vorleistungen (z.B. bzgl. eines völligen Subventionsabbaus) erbringen und Initiativen ergreifen, damit die neue Verhandlungsrunde der WTO tatsächlich zu einer »Entwicklungsrunde« werden kann, die sich an den Interessen der ärmeren und schwächeren Mitgliedstaaten ausrichtet.

Die EU als größte Handelsmacht der Welt kann es sich leisten, in der Doha-Runde auf Forderungen an die Entwicklungsländer zu verzichten, die ihnen eine weitere Marktöffnung für europäische Exporte abverlangen. Das würde nicht nur ihre entwicklungspolitische Glaubwürdigkeit erhöhen, sondern auch die Glaubwürdigkeit ihres Plädoyers für ein liberales Welthandelsregime. Allzu oft wird vergessen, dass eine einseitige Marktöffnung seitens der Industrieländer kein Opfer darstellt, sondern dass nach gängiger Lehrmeinung und laut empirischen Schätzungen vor allem auch die Menschen und Volkswirtschaften der Industrieländer selbst davon profitieren werden.

Anhang:

Zur Definition der Offenheit einer Volkswirtschaft

Handelsliberalisierung und Offenheit

Die Mehrzahl der empirischen Studien zum Thema Handel und Armut verwendet die Begriffe Offenheit und Handelsliberalisierung synonym. Genauer betrachtet kann zwischen der Bedeutung dieser Begriffe jedoch ein erheblicher Unterschied bestehen. Offenheit beschreibt zunächst den Zustand eines Landes in Hinblick auf seine Handelsbeziehungen. Dieser Zustand wird außer durch (handels-)politische Maßnahmen unter anderem durch die jeweilige geographische Lage und die Größe des Landes bzw. der Volkswirtschaft beeinflusst. Im Allgemeinen betreiben zum Beispiel kleine Länder und Länder mit Zugang zum Meer mehr Handel als große Länder oder solche mit einer ungünstigen geographischen Lage – unabhängig von der Ausgestaltung der tarifären und nicht-tarifären Handelspolitik. Somit vermengen die in Tab. 1 (S. 38) dargestellten Größen die so genannte »natürliche Offenheit« eines Landes mit (handels-)politischen Maßnahmen eines Landes.

Der Begriff der Handelsliberalisierung stellt hingegen allein auf die handelspolitischen Maßnahmen eines Landes ab. Ein vielversprechender Indikator hierfür ergäbe sich aus der Kombination von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen. Während Daten über tarifäre Handelsbarrieren zumeist verfügbar sind (siehe Abb. 5, S. 38), ist es schwer, genauen Aufschluss über die Höhe nicht-tarifärer Handelshemmnisse zu erhalten und diese zu quantifizieren (siehe Abb. 6, S. 39).

Ein Index, welcher tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse vereint, ist der noch relative junge *Trade Restrictiveness Index* des IWF (TRI), der verschiedene Handelsbarrieren gewichtet. Auf einer 10 Punkte Skala gelten jene Länder mit einem Rating von 1 bis 4 als »offen«. Länder mit einem Index von 5 und 6 besitzen eine »moderate« Handelspolitik, während jene mit einem Index von 7 bis 10 als restriktiv angesehen werden (siehe Tab. 2, S. 39). Auch dieser Index hat jedoch einige Schwächen. Zum einen existieren Daten bislang nur für den Zeitraum seit 1997. Zum anderen werden eine Reihe von Ländern nicht erfasst. Drittens schließlich räumt der IWF ein, dass nicht alle Aspekte der Handelspolitik enthalten sind. Insbesondere werden nur ein Teil der nicht-tarifären Handelsbarrieren in die Berechnung einbezogen. Da-

mit ist diese Kennzahl für quantitative Studien ebenfalls nur bedingt geeignet.

Aufgrund der Schwierigkeit, einen geeigneten Index für Handelsliberalisierung zu kreieren, versuchen einige Studien, die Effekte der natürlichen Offenheit und der eigentlichen Handelspolitik zu trennen, indem sie für nicht politische Determinanten von Handelsanteilen, wie etwa den Entwicklungsstand eines Landes, die Größe des Landes, die Entfernung von den Handelspartnern und der jeweiligen Faktorausstattung, kontrollieren. Andere führen neue Indikatoren ein, um die reinen handelspolitischen Maßnahmen zu erfassen. Zum Beispiel entwarfen Sachs/Warner einen Offenheitsindikator, der einige tarifäre und nicht-tarifäre Handelsbarrieren, Schwarzmarktpreise, Angaben über die Ausgestaltung des Wirtschaftssystems und Daten über den Einfluss des Staates auf Exporte enthält. Aus all diesen Daten entwickeln Sachs/Warner Dummyvariablen für eine Reihe von Ländern, wobei eine Eins anzeigt, dass ein Land »offen« ist und eine Null für »geschlossen« steht. Dieser Index wird jedoch von anderen Wissenschaftlern kritisiert, da nicht-tarifäre und tarifäre Handelshemmnisse für eine großes Sample von Ländern schwer zu quantifizieren sind und weil neben handelspolitischen Gesichtspunkten auch institutionelle Faktoren enthalten sind. Hinzu kommt, dass eine grobe Einteilung in »offene« und »geschlossene« Länder nicht das wahre Ausmaß der Handelsintegration darstellen kann.

Abschließend bleibt somit festzuhalten, dass eine ideale Maßzahl für Handelsliberalisierung nicht existiert. Da allerdings die empirische Literatur sehr reich an unterschiedlichen Ansätzen und Herangehensweisen ist, ist es möglich, durch die Gesamtbetrachtung der Literatur Erkenntnisse über die Wirkung von Handel auf Armut zu erlangen.

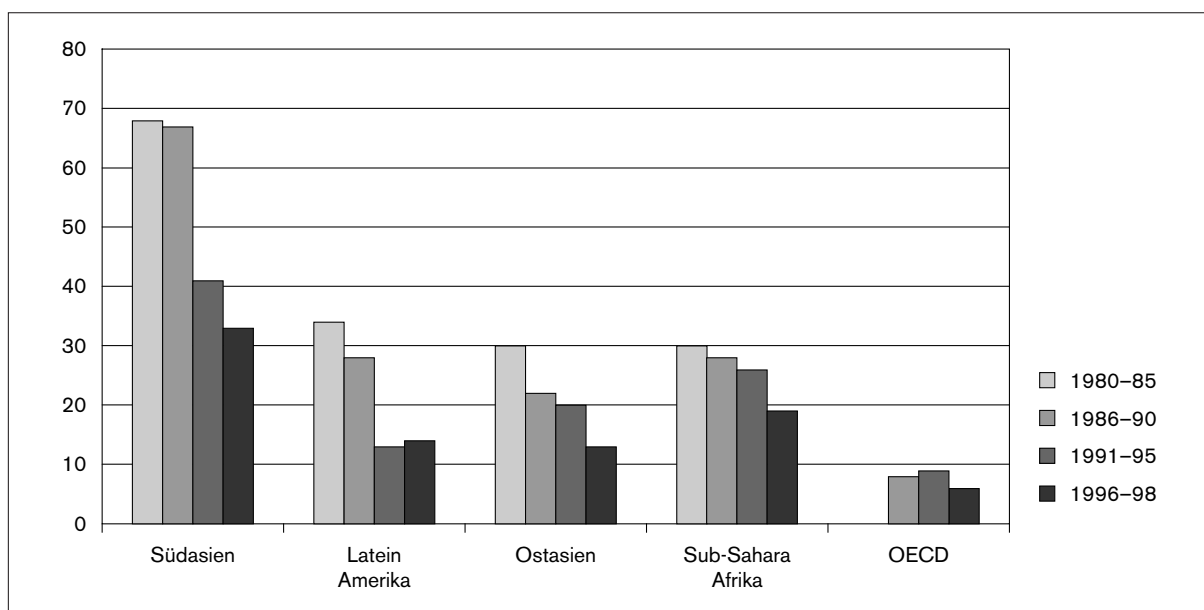
Ausgewählte Indikatoren zur Messung von Offenheit

Tab. 1: Handelsquoten

Indikator	Region	1970	1980	1990	1999
Exporte in Prozent des BIP	Ostasien und Pazifik	10	22	26	38
	Europa und Zentralasien	..	..	23	40
	Mittlerer Osten und Nordafrika	..	42	33	30
	Lateinamerika und Karibik	9	12	14	16
	Südasien	5	8	9	13
	Sub-Sahara Afrika	23	32	27	28
	OECD Länder	13	18	18	20
Importe in Prozent des BIP	Ostasien und Pazifik	13	23	26	32
	Europa und Zentralasien	..	..	24	36
	Nahe Osten und Nordafrika	..	32	35	28
	Lateinamerika und Karibik	10	14	12	18
	Südasien	7	14	13	17
	Sub-Sahara Afrika	25	31	26	31
	OECD Länder	13	19	18	20
Handel in Prozent des BIP (= Summe aus Exporten und Importen im Verhältnis zum BIP)	Ostasien und Pazifik	24	45	52	70
	Europa und Zentralasien	..	..	47	76
	Nahe Osten und Nordafrika	..	74	68	58
	Lateinamerika und Karibik	20	27	26	34
	Südasien	12	22	22	30
	Sub-Sahara Afrika	48	63	53	60
	OECD Länder	26	37	36	40

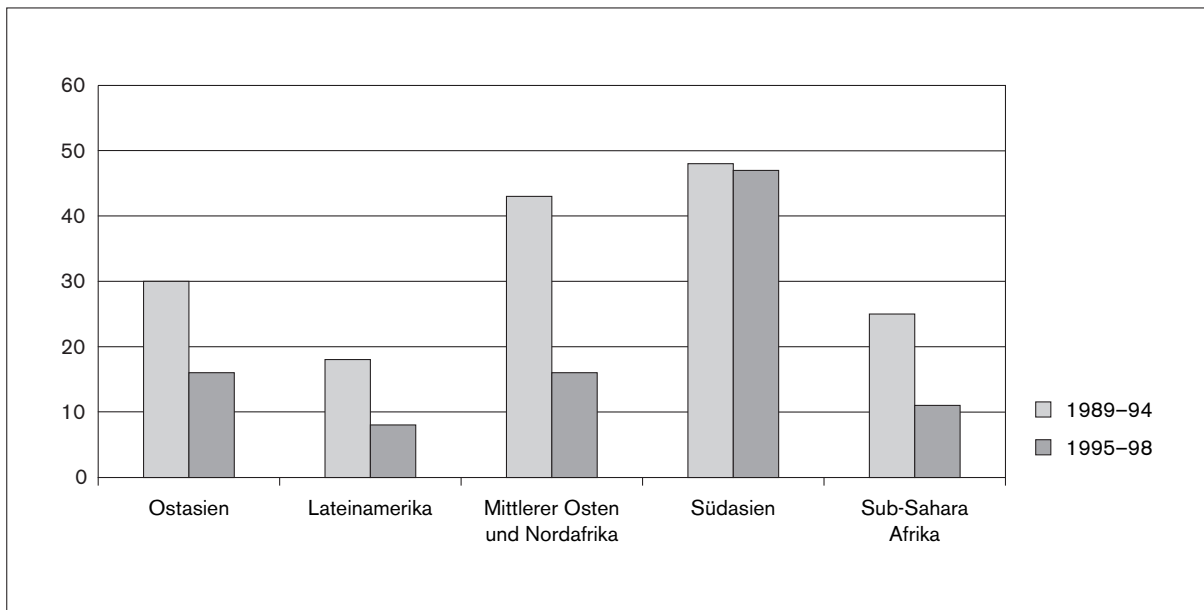
38

Abb. 5: Durchschnittliche ungewichtete Zölle



Quelle: World Development Indicators, World Bank 2002.

Abb. 6: Häufigkeit nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen 1989–98
(Anteil betroffener Produktkategorien an allen Güterkategorien in %)



Quelle: Michalopoulos, 1999.

Tab. 2: Trade Restrictiveness Index (TRI) des IWF

Rating-Gruppe	1997	1998	1999	2000	1997–2000
	Anteil der Länder in der jew. Gruppe (%)				Veränderung (%)
Asien					
Offen	43,3	50,0	53,3	56,7	13,3
Moderat	33,3	30,0	30,0	26,7	-6,7
Restriktiv	23,3	20,0	16,7	16,7	-6,7
Sub-Sahara Afrika					
Offen	29,5	36,4	36,4	43,2	13,6
Moderat	31,8	31,8	40,9	43,2	11,4
Restriktiv	38,6	31,8	22,7	13,6	-25,0
Naher Osten und Nordafrika					
Offen	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Moderat	15,0	15,0	10,0	15,0	0,0
Restriktiv	50,0	50,0	55,0	50,0	0,0
LDC*					
Offen			45,5		
Moderat			31,8		
Restriktiv			22,7		
Welt					
Offen	46,9	50,8	53,1	56,5	9,6
Moderat	29,9	29,9	29,9	29,4	-0,6
Restriktiv	23,2	19,2	16,9	14,1	-9,0

Quelle: IWF, Trade Information Policy Database, 2002.

* Quelle: UNCTAD 2002

Literaturverzeichnis

- Abed, G. et al. (1998):* Fiscal Reform in Low Income Countries, IMF Occasional Paper Nr. 160, Washington, D.C.
- Akiyama, T. et al. (2003):* Commodity Market Reform in Africa: Some Recent Experience, World Bank Research Policy Paper Nr. 2995, Washington, D.C.
- Akiyama, T. et al. (Hg.) (2001):* Commodity Market Reforms: Lessons of Two Decades, World Bank, Washington, D.C.
- Amann, E. et al. (2002):* Economic Growth and Poverty Alleviation: A reconsideration of Dollar and Kraay, Paper presented at the European Association of Development Institutes, Ljubljana (Slovenia), 19–21 Sept. 2002 (http://dbase.soc.uoc.gr/ewp/papers/Aslanidis_2002c.pdf)
- Anderson, K. et al. (2001):* The Cost of Rich (and Poor) Country Protection to Developing Countries, Adelaide University, CIED Discussion Paper Nr. 0136, Adelaide.
- Bankole, A. et al. (2000):* Quantifying the Trade Impact of Sanitary and Phytosanitary Standards: What is Known and Issues of Importance for Sub-Saharan Africa, Paper prepared for the workshop on »Quantifying the Trade Effect of Standards and Regulatory Barriers: Is It Possible?« Holding at the World Bank, Washington, D.C., April 27, 2000
- Bannister, G. J. and K. Thugge (2001):* International Trade and Poverty Alleviation, IMF Working Paper 01/54, Washington, D.C.
- Bello, W. (2002):* What's Wrong with the Oxfam Trade Campaign, Focus on the Global South (<http://www.focusweb.org/publications/2002/whats-wrong-with-the-oxfam-trade-campaign.html>)
- Bhagwati, J. / Srinivasan, T.N. (2001):* Outward Orientation and Development: Are Revisionists Right?, in Lal, D. / Shape, R. (Hg.), Trade, Development and Political Economy: Essays in Honour of Anne Krueger, London
- Bhagwati, J. und T. N. Srinivasan (2003):* Trade and Poverty in the Poor Countries, (www.econ.yale.edu/~srinivas/trade_poverty.pdf)
- Brenton, P. (2003):* Integrating the Least Developed Countries into the World Trading System: The Current Impact of EU Preferences under Everything But Arms, World Bank Policy Research Working Paper 3018, Washington, D.C.
- Cameron, L. (2002):* Did Social Safety Net Scholarships Reduce Drop-Out Rates during the Indonesian Economic Crisis?, World Bank Policy Research Working Paper 2800, Washington, D.C.
- Castro-Leal, F. et al. (1999):* Public Social Spending in Africa: Do the Poor Benefit?, in: World Bank Research Observer, Vol. 14, Nr. 1, S. 49–72
- Christian Aid (2001):* Trade for Life. Making Trade Work for Poor People, London.
- Christiansen, L. et al. (2002):* Growth, Distribution and Poverty in Africa. Messages from the 1990s, World Bank Report No. 25244, Washington, D.C.
- Deininger, K. / Okidi, J. (2002):* Growth and Poverty Reduction in Uganda, 1992–2000: Panel Data Evidence, Economic Policy Research Council, Kampala.
- Dollar, D. / Kraay, A. (2001a):* Growth Is Good for the Poor, Policy Research Working Paper Nr. 2587, Washington, D.C.
- Dollar, D. / Kraay, A. (2001b):* Trade, Growth and Poverty. World Bank Policy Paper Nr. 2615, Washington, D.C.
- Dollar, D. / Zoido-Lobaton (2001):* Patterns of Globalization, World Bank, Washington, D.C. (zitiert in: World Bank 2002)
- Easterly, W. / Kraay, A. (1999):* Small States, Small Problems?, World Bank Working Paper Nr. 2139, Washington, D.C.
- Ebrill, L. et al. (1999):* Revenue Implications of Trade Liberalization, IMF Occasional Paper Nr. 180, Washington, D.C.
- Edwards, S. (1997):* Trade Policy, Growth and Income Distribution, in: American Economic Review, Vol. 87, Nr. 2, S. 205–210.
- EU (2001):* Trade and Development, Assisting Developing Countries to Benefit from Trade, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2002) 513 final, Brüssel.
- EU (2003):* Case Reports of EU Trade Development Projects around the World, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/development/docs/broch_en.pdf)
- Forum Umwelt & Entwicklung (1999):* Marktzugangsprobleme für Entwicklungsländer im Agrarsektor. Bonn.
- Frankel, J. / Romer, D. (1999):* Does Trade Cause Growth?, in: American Economic Review, Vol. 89, Nr. 3, S. 379–399.
- Glenday, G. (2000):* Trade Liberalization and Customs Revenue: Does Trade Liberalization Lead to Lower Customs Revenues? The Case of Kenya, African Economic Policy Paper Nr. 44, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA.
- Greenaway, D. / Milner, C. (1991):* Fiscal Dependence on Trade Taxes and Trade Policy Reform, in: Journal of Development Studies, Vol. 27, S. 95–132.
- Greenaway, D. et al. (1998):* Trade Reform, Adjustment and Growth: What Does the Evidence Tell Us?, in: Economic Journal, Vol. 108, S. 1547–1561.
- Greenaway, D. et al. (2002):* Trade Liberalisation and Growth in Developing Countries, *Journal of Development Economics*, Vol. 67, S. 229–244

- Gresser, E. (2002): America's Hidden Tax on the Poor: The Case for Reforming U.S. Tariff Policy, Progressive Policy Institute Policy Report March 2002, Washington, D.C. (http://www.ppionline.org/documents/Tariffs_Tax_the_Poor.pdf)
- Gundlach, E. (2000): Globalization: Economic Challenges and the Political Response, in: *Intereconomics*, Jg. 35, Nr. 3, S. 114–118
- Harrison, A. / Hanson, G. (1999): Who Gains From Trade Reform? Some Remaining Puzzles, NBER Working Paper Nr. 6915, Cambridge, MA.
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) (2002): Freier Handel, nachhaltiger Handel – ein Widerspruch, Hintergrundpapier, World Summit Papers Nr. 21, Berlin.
- Hertel, T. / Martin, W. (2000): Liberalising Agriculture and Manufactures in a Millennium Round: Implications for Developing Countries, in: *World Economy*, Vol. 23, Nr. 4, S. 455–469.
- Hoekman, B. et al. (2002): Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries, in: *World Bank Economic Review*, Vol. 16, Nr. 1, S. 1–21.
- Ianchovichina, E. et al. (2001): Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How much is it Worth and Who Pays?, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2595, Washington, D.C.
- ILO (2001): Women, Gender and Work, Genf
- ILO (2002): Global Employment Agenda, Discussion Paper, Genf
- IMF (2001): Trade Policy Conditionality in Fund Supported Programs, Washington, D.C. (www.imf.org)
- IMF / World Bank (2002): Market Access for Developing Countries – Selected Issues, Washington, D.C.
- Irwin, D. A. / Teräsvirtä, M. (2002): Does Trade Raise Income? Evidence from the Twentieth Century, in: *Journal of International Economics*, Vol. 58, Nr. 1, S. 1–18.
- Joekes, S. (1995): Trade-Related Employment For Women in Industry and Services in Developing Countries, UNRISD Occasional Paper Nr. 5, New York.
- Kappel, R. (2003): Kirschen und Kerne – Mehr Wohlstand für die Entwicklungsländer durch die Liberalisierung des Weltmarktes? Paper zum Workshop »Entwicklung: Mythos oder realistisches Politikziel?« der SEF am 24./25. Januar in Bremen (unveröff.).
- Khan, M. H. (2002): When is Economic Growth Pro-Poor? Experiences in Malaysia and Pakistan, IMF Working Paper Nr. 02/85, Washington, D.C.
- Krüger, B. / K. Wardenbach (2001): Nette Gesten statt neuer Entwicklungschancen. Bilanz der 3. UN LDC-Konferenz aus NRO-Sicht, in: *Nord-Südaktuell*, Jg. XV, Nr. 2/2001; S. 355–358
- Kulessa, M. E. (2003): Vom Thunfischstreit bis Doha: Eine Zwischenbilanz zum Spannungsverhältnis zwischen Umweltpolitik und Welthandelsordnung, in: *Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung*, Nr. 1–4/2002 (i. E.)
- Ladd, P. (2003): Too hot to handle? The absence of trade policy from PRSPs, Christian Aid UK, Briefing Paper, April 2003
- Laird, S. (2002): Market Access Issues and the WTO: An Overview, in: *World Bank, Development, Trade, and the WTO, A Handbook*, Washington, D.C., S. 97–104
- Lanjouw, P. / Ravallion (1999): Benefit Incidence, Public Spendings Reform, and the Timing of Program Capture, in: *World Bank Economic Review*, Vol. 13, Nr. 2, S. 257–273
- Litwin, C. (1998): Trade and Income Distribution in Developing Countries, Working Papers in Economics Nr. 9, Göteborg University, Göteborg.
- Lustig, N. (2000): Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics, Sustainable Development Department Technical Paper Series Pov-108, Inter American Development Bank, Washington, D.C.
- Maskus, K. E. / Wilson, J. S. (2000): Quantifying the Impact of Technical Barriers to Trade: A Review of Past Attempts and the New Policy Context, Paper prepared for the workshop on »Quantifying the Trade Effect of Standards and Regulatory Barriers: Is It Possible?« Holding at the World Bank, Washington, D.C., April 27, 2000
- McCulloch, N. et al. (2001): Trade Liberalization and Poverty: A Handbook, Centre for Economic Research, London
- McKay, A. et al. (2000): A Review of Empirical Evidence on Trade, Trade Policy and Poverty, Report to the Department for International Development (DFID), London.
- Milanovic, B. (2002): Can We Discern The Effect Of Globalization On Income Distribution? Evidence from Household Budget Surveys, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2876, Washington, D.C.
- Nye, H. L. M. et al. (2002): Dollar and Kraay on »Trade, Growth, and Poverty«: A Critique (<http://www.maketrade.org/assets/english/finalDKcritique.pdf>)
- Otsuki, T. et al. (2001): A Race to the Top? A Case Study of Food Safety Standards on African Exports, Policy Research Working Paper Series Nr. 2563, World Bank, Washington, D.C.
- Otsuki, T. / Wilson, J. S. (2001): Global Trade and Food Safety: Winners and Losers in a Fragmented System, World Bank Research Policy Paper Nr. 2689, Washington, D.C.
- Oxfam (2001): Bitter Coffee: How the Poor are Paying for the Slump in Coffee Prices, Oxford
- Oxfam (2002): Rigged Rules and Double Standards, Oxford
- Özden, C. / Reinhardt, E. (2003): The Perversity of Preferences: The Generalized System of Preferences and Developing Country Trade Policies, 1976–2000, Policy Research Working Paper Series Nr. 2955, World Bank, Washington, D.C.
- Rama, M. (2003): Globalization and Workers in Developing Countries, World Bank Policy Research Working Paper Nr. 2958, Washington, D.C.
- Rao, J. M. (1998): Openness, Poverty and Inequality, Paper prepared for the Human Development Report Office, UNDP, New York.
- Ravallion, M. (1990): Rural Welfare Effects of Food Price Changes Under Induced Wage Responses – Theory and Evidence for Bangladesh, *Oxford Economic Papers*, Vol. 42, Nr. 4, S. 574–585.
- Ravallion, M. / Datt, G. (2001): Why has Economic Growth been More Pro-poor in Some States of India than Others?, in: *Journal of Development Economics*, Vol. 68, Nr. 2, S. 381–400.

- Rodrik, D. (2001): The Global Governance of Trade – As If Development Really Mattered, Background Paper to the UNDP Project on Trade and Sustainable Human Development, UNDP, New York.
- Rodrik, I. (2002): Trade Policy Reform as Institutional Reform, in: World Bank, Development, Trade, and the WTO, A Handbook, Washington, D.C., S. 3–10
- Romer, M. / Gugerty, M. K. (1997): Does Economic Growth Reduce Poverty?, CAER (Consulting Assistance on Economic Reforms II) Discussion Papers Nr. 4, Harvard University, Cambridge, MA.
- Round, J. / Whalley, J. (2002): Globalization and Poverty: Implications of South Asian Experience for the Wider Debate, Globalisation and Poverty Programme, Department for International Development (DFID), London.
- Sachs, J. (2000): Globalization and Patterns of Economic Development, in: Weltwirtschaftliches Archiv, 136. Jg. Nr. 4, S. 579–600.
- Sachs, J. / Warner, A. (1995): Economic Reform and the Process of Global Integration, Brookings Papers on Economic Activity, Vo. 1995, Nr. 1, S. 1–118.
- Sequino, S. (2000): Gender Inequality and Economic Growth: A Cross-Country Analysis, in: World Development, Special Issue on »Growth, Trade, Finance and Gender Inequality«, Vol. 28, Nr. 7, S. 1211–1230
- Shiva, V. (2002): Export at any Cost: Oxfam's Free Trade Recipe for the Third World (<http://www.southcentre.org/info/southbulletin/bulletin36/bulletin36.pdf>)
- UN (1999): World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work, New York
- UNCTAD (2002): Least Developed Countries Report, Genf
- UNCTAD (2002a): Promoting Trade for Sustainable Development. UNCTAD's Contribution to the WSSD, Dok.-Nr. UNCTAD/EDM/MISC.216, Genf
- UNCTAD (2003): Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Round (UNCTAD/DITC/TAB/misc.9), Genf
- UNCTAD Handbook of Statistics (www.unctad.org)
- UNDP (2003): Making Global Trade Work for People, New York
- UNEP (2002): Integrated Assessment of Trade Liberalization and Trade-Related Policies, UNEP Country Projects – Round II, A Synthesis Report, Genf u. New York
- VENRO (2001): Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen, 2015 im Gespräch Nr. 1, Bonn
- VENRO (2002): Entwicklung braucht Finanzierung, 2015 im Gespräch Nr. 2; Bonn
- VENRO (2003): PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung, 2015 im Gespräch Nr. 4; Bonn u. Berlin
- Wälde, K. (2000): Does Trade Cause Growth? – A Policy Perspective, Dresdner Beiträge zur Volkswirtschaftslehre Nr.10/00, Technische Universität, Dresden.
- Wälde, K. / Wood, C. (2000): The Empirics of Trade and Growth: Where are the Policy Recommendations?, Dresdner Beiträge zur Volkswirtschaftslehre Nr.9/00, Technische Universität, Dresden.
- WDI (2002): World Development Indicators, Washington, D.C.
- Weller, C. E. / Hersh, A. (2002): The Long and Short of It: Global Liberalization, Poverty and Inequality, ZEI Working Paper B14, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn.
- Weltbank (2001): Weltentwicklungsbericht 2000/2001, Bekämpfung der Armut, Bonn.
- White, H. / Anderson, E. (2001): Growth versus Distribution: Does the Pattern of Growth Matter, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton (<http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/pdf-files/growth.pdf>)
- Windfuhr, M. (2002): Everything but Farms: Die Agrarexporte der Entwicklungsländer sind blockiert, in: E&Z (Entwicklung und Zusammenarbeit), Nr. 3, S. 82–85.
- Winters, L. A. et al. (2000): A Review of Empirical Evidence on Trade, Trade Policy and Poverty, A Report to the Department for International Development (DFID), London.
- Winters, L. A. et al. (2002): Trade Liberalization and Poverty: the Empirical Evidence. University of Sussex Discussion Papers in Economics, Nr. 88, Brighton.
- Wood, A. (1997): Openness and Wage Inequality in Developing Countries – The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom, in: World Bank Economic Review, Vol. 11, Nr. 1, S. 33–57.
- World Bank (2001): A Globalized Market – Opportunities and Risks for the Poor, Global Poverty Report 2001, Washington, D.C.
- World Bank (2002a): Development, Trade, and the WTO, A Handbook, Washington, D.C.
- World Bank (2002b): Globalization, Growth, and Poverty, Washington, D.C.
- World Bank (2002c): Global Economic Prospects, Washington, D.C.
- WTO (1999): Trade, Income Disparity and Poverty, Special Study Nr. 5, Genf
- WTO (2002): International Trade Statistics, Genf.
- WTO (2003): Anti-Dumping Statistics (www.wto.org)
- Yusuf, S. (2001): Globalization and the Challenge for Developing Countries, World Bank, DECRG, Washington, D.C.

Glossar

AGOA	African Growth Opportunity Act (Initiative der USA von 2000 zur weitgehenden Zollsenkung für Importe aus 34 afrikanischen Staaten)	MDG	Millennium Development Goals (oder 2015-Ziele)
AKP	Afrikanische, Karibische und Pazifische Staaten (Staaten­gruppe von z. Z. 77 Staaten, die mit der EU durch das Abkommen von Cotonou verbunden sind)	MFA	Multifaserabkommen
		MFN	Most-Favoured-Nation (Meistbegünstigungsklausel)
		MIC	Middle Income Countries (Länder mittleren Einkommens)
BIP	Bruttoinlandsprodukt	OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
EBA	Everything but arms (Initiative der EU von 2001 zur Zollfreiheit für LDC-Importe)	p.a.	per annum (pro Jahr)
EFF	Extended Fund Facility (Erweiterte Fondsfazilität des IWF)	PKE	Pro-Kopf-Einkommen
EU	Europäische Union	PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (Kredite des IWF zur Unterstützung der PRS-Prozesse)
FOGS	Functioning of the GATT System	PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers (Strategie­papiere zur Armuts­minderung)
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Handelsabkommen für Dienstleistungen)	SDT	Special and Differential Treatment (Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern in der WTO)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)		
HIC	High Income Countries (Länder höheren Einkommens)	TRI	Trade Restrictiveness Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (hochverschuldete arme Länder)	TRIPS	Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (Abkommen über den Handel betreffende Aspekte geistiger Eigentumsrechte)
IF	Integrated Framework for Trade-related Technical Assistance (1997 von WTO, IWF, Weltbank, UNCTAD u.a. gegründetes Organ zur Förderung der LDC)	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (UN-Konferenz für Handel und Entwicklung)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)	UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
IMF/IWF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)		
ITC	International Trade Centre (Internationales Handelszentrum)	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
LDC	Least Developed Countries (Am wenigsten entwickelten Länder)		
LIC	Low Income Countries (Niedrigeinkommensländer)		

Das VENRO-Projekt »Perspektive 2015«

44

Um zur Umsetzung der auf dem Millenniums-Gipfel der UN im Herbst 2000 vereinbarten und durch das »Aktionsprogramm« der Bundesregierung vom April 2001 unterstützen 2015-Ziele beizutragen, hat VENRO im Herbst 2001 das Projekt »Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung« gestartet. Hauptsächlich zielt das Projekt darauf ab, die Informationslage der deutschen Öffentlichkeit über die mit dem Jahr 2015 verbundenen Zielsetzungen zur Halbierung der Armut und zu einer sozialen und ökologisch nachhaltigen Entwicklung zu verbessern. Dabei wird ein besonderes Gewicht auf die Berichterstattung über aktuelle Entwicklungen auf internationaler Ebene (v.a. UN, Weltbank, EU) sowie über Initiativen aus dem NRO-Kreis gelegt. Außerdem hat sich das Projekt zum Ziel gesetzt, die Konkretisierung der im »Aktionsprogramm 2015« der Bundesregierung – meist nur in allgemeiner und vager Form – beschriebenen Zielsetzungen einzufordern und zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Programms beizutragen.

Das Projekt besteht aus vier Komponenten:

1) Der *Projektwebsite* »www.2015.venro.org«, auf der neben Grundinformationen zu den 2015-Zielen laufend neue Texte und aktuelle Informationen eingestellt werden.

2) Der in Zusammenarbeit mit dem Duisburger Institut Entwicklung und Frieden (INEF) erstellten *Website* »www.prsp-watch.de«, auf der grundlegende Informationen über die Erarbeitung und Umsetzung der im Kontext der Entschuldungsinitiative des Kölner G7/G8-Gipfels 1999 initiierten Armutsbekämpfungs-Strategie-papiere (Poverty Reduction Strategy Papers/PRSP) zu finden sind. Zur Zeit existieren rund 50 Länderprofile (von »Äthiopien« bis »Zentralafrikanische Republik«) mit kurzen Darstellungen zum aktuellen Schuldenstand, den Inhalten des (vorläufigen oder endgültigen) PRSP sowie der Beteiligung der Zivilgesellschaft am PRS-Prozess.

3) Dem per E-Mail verschickten *Newsletter* »2015 aktuell«, der ein- bis zweimal im Monat erscheint und auf jeweils drei bis vier Seiten Neues aus der internationalen Debatte und über NRO-Aktivitäten zu den 2015-Zielen

vorstellt. Der Newsletter kann »online« über die beiden Projekt-Websites abonniert werden.

4) Die *Publikationsreihe* »2015 im Gespräch«, die Grundsatz- und Lobby-papiere zu den verschiedenen Bereichen der Armutsbekämpfung versammelt. Die vorliegende Broschüre zu Handel und Armutsbekämpfung stellt die Nr. 5 dieser Reihe dar. Die bisherigen Titel lauten:

- Nr. 1: »Armut bekämpfen – Gerechtigkeit schaffen. Folgerungen aus der internationalen und nationalen Debatte über Armutsbekämpfung für die deutsche Entwicklungspolitik«
- Nr. 2: »Entwicklung braucht Finanzierung. Der Beitrag der Entwicklungsfinanzierung zur Erreichung der 2015-Ziele«
- Nr. 3: »Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit«
- Nr. 4: »PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung«

Die Papiere befinden sich auch auf der Website »www.2015.venro.org« (unter Dokumente/Publicationen) und können in gedruckter Form über die Website oder direkt beim VENRO-Büro in Berlin bestellt werden.

Das Projekt wird aus Mitteln des BMZ finanziert und läuft in der gegenwärtigen Phase bis Ende 2003.

Seit Januar 2002 ist das Projekt in Berlin angesiedelt und durch Klaus Wardenbach (Koordinator) und Jens Ramlow (studentische Hilfskraft) besetzt. Die Adresse lautet:

VENRO-Büro Berlin
Dietrich-Bonhoeffer-Haus
Ziegelstr. 30
10117 Berlin
Tel.: 030/280466-70/-71
Fax: 030/280466-72
E-Mail: berlin@venro.org