

„Globalisierung und nationale Entwicklungspolitik“

Tagung von Prof. Sell und Prof. Mummert am 21.-23. November 2002 in Schwaig

Themenblock: Konsequenzen für die Gestaltung der internationalen Wirtschaftsordnung – Internationale Ordnungspolitik statt Entwicklungspolitik? (Normative Analyse)

Die internationale Handelsordnung zu Beginn der Doha-Runde:

**Entwicklungsfreundliche Reformen und neue Anforderungen
an die Entwicklungspolitik**

Klaus Liebig, DIE (Bonn)

Einleitung	1
1 Freihandel oder Protektionismus? Die Frage der richtigen Außenhandelspolitik für Entwicklungsländer	2
2 Die WTO als zentrale Institution der Welthandelsordnung und ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer	5
3 Reformvorschläge für die Welthandelsordnung	9
4 Durchsetzungschancen entwicklungsfreundlicher Reformen in der Welthandelsordnung	14
5 Die Ministererklärung von Doha: von der Theorie zur Politik	17
6 „Hilfe zum Handeln“ – neue Anforderungen an die Entwicklungspolitik	20
7 Ausblick	25
Literatur	27

Einleitung

Der zunehmende internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen ist ein zentrales Kennzeichen der Globalisierung. Auch Entwicklungsländer sind zunehmend in die Austauschbeziehungen eingebunden, und zwar nicht länger nur als Rohstofflieferanten. Für die meisten Beteiligten bietet die steigende handelspolitische Verflechtung große Vorteile. Die weltweite Arbeitsteilung und Spezialisierung steigert Produktion und Konsummöglichkeiten. Dies gilt sowohl in Industrieländern als auch in vielen Entwicklungsländern. Gleichzeitig zeigt die globalisierungskritische Bewegung, dass die handelspolitische Verflechtung in Teilen der Bevölkerung skeptisch gesehen wird. Offensichtlich wirkt der Anpassungsbedarf und die enorme Flexibilität, die durch den globalen Wettbewerb verlangt wird, für viele bedrohlich. Darüber hinaus werden die Spielregeln, unter denen der Wettbewerb abläuft, als ungerecht kritisiert.

Der vorliegende Beitrag widmet sich den globalen handelspolitischen Spielregeln. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die Welthandelsordnung ausgestaltet werden kann, damit sie die Menschen in Entwicklungsländern im Prozess wirtschaftlicher Entwicklung unterstützt. Institutionell ist die Welthandelsorganisation WTO für die Regulierung des internationalen Handels zuständig. Für die WTO endete das Jahr 2001 mit einer zwiespältigen Bilanz: Einerseits ist das globale Handelsvolumen erstmalig seit vielen Jahren wieder geschrumpft. Andererseits gaben die WTO-Mitgliedsländer auf der Ministerkonferenz in Doha im November 2001 den Startschuss für eine neue Welthandelsrunde. Zwei Jahre nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle sieht sich die WTO damit wieder „*back on track*“.¹

Die Befürworter einer neuen Welthandelsrunde – allen voran die Europäische Union – versprochen den Entwicklungsländern die Durchführung einer „Entwicklungsrunde“. Man habe aus Seattle gelernt, die Runde werde primär den Entwicklungsländern zugute kommen. Welche Reformen der Welthandelsordnung sind gemeint, wenn von einer Entwicklungsrunde gesprochen wird? Können Entwicklungsländer jenseits der politischen Rhetorik tatsächlich eine entwicklungsfreundliche Reform der Welthandelsordnung erwarten? Welche entwicklungspolitischen Maßnahmen sind nötig, damit die WTO stärker zu Wachstum und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern beiträgt als bisher?

Die folgenden Kapitel dienen der Beantwortung dieser Fragen. Zunächst wird die aus ökonomischer Sicht empfehlenswerte Außenhandelspolitik für Entwicklungsländer diskutiert. Daran schließt sich eine Einführung in die WTO als zentrale Institution zur Regulierung des Welt Handels mit ihren Auswirkungen auf Entwicklungsländer an. Das dritte Kapitel stellt wünschenswerte entwicklungsfreundliche Reformen dar, die in der Doha-Runde angestrebt werden sollten. Demgegenüber widmet sich das vierte Kapitel den Durchsetzungschancen dieser Vorschläge. Im fünften Kapitel wird die Ministererklärung von Doha als erster „Praxistest“ für die Umsetzung entwicklungsfreundlicher Reformen der Welthandelsordnung analy-

1 Vgl. WTO (2002).

siert. Das sechste Kapitel diskutiert die künftige Rolle der Entwicklungszusammenarbeit im handelspolitischen Bereich. Den Abschluss bildet ein kurzer Ausblick mit einigen Wünschen an die deutsche handelspolitische Entwicklungszusammenarbeit.

1 Freihandel oder Protektionismus? Die Frage der richtigen Außenhandelspolitik für Entwicklungsländer

Seit den 80er Jahren öffnen sich die meisten Entwicklungsländer dem Weltmarkt, verringern ihren Außenschutz und fördern ihre Exporte. Die protektionistische Politik der Importsubstitution war in zahlreichen, insbesondere lateinamerikanischen, Ländern gescheitert und hatte ineffiziente Produktionsstrukturen geschaffen. Gleichzeitig öffneten sich auch die asiatischen Schwellenländer, die mit einer außenhandelspolitischen Strategie des selektiven Protektionismus wirtschaftlich erfolgreich waren. Der Blick in die Vergangenheit macht deutlich, dass eine Politikempfehlung jenseits der beiden extremen Positionen Freihandel und Protektionismus gesucht werden muss. Ein offenes Außenhandelsregime bietet für Entwicklungsländer große Chancen. Aber der Zeitplan und die Abfolge der Liberalisierungsschritte sollte in eine länderspezifische Entwicklungsstrategie eingepasst sein, für die es keine Blaupause gibt.

Die Entwicklungsländer insgesamt haben sich von Rohstoffexporteuren zu Exporteuren höherwertiger Güter gewandelt. Verarbeitete Güter machen heute 80 % der Entwicklungsländerexporte aus, wobei 42 % der Exporte sogar Kapitalgüter sind.² Entwicklungsländer haben ihren Anteil an den weltweiten Exporten verarbeiteter Güter von 10,6 % (1980) auf 26,2 % (1997) gesteigert.³ Allerdings verdeckt die Betrachtung der Entwicklungsländer als Gruppe große Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und Regionen. Von 111 Entwicklungsländern haben sich seit Ende der 60er Jahre nur 27 von Rohstoffexporteuren zu Ländern gewandelt, die hauptsächlich verarbeitete Güter exportieren. Diese Länder liegen überwiegend in Asien und Lateinamerika.⁴ Demgegenüber bleiben die meisten *Least Developed Countries* (LDCs) weiterhin abhängig vom Export weniger Rohstoffe, was ihre Marginalisierung im Welthandel noch verschärfte.⁵ Die jeweils gewählte Handelspolitik kann diese großen Unterschiede nicht allein erklären. Aber es ist unumstritten, dass Handelspolitik ein wichtiger Baustein in einer Strategie wirtschaftlicher Diversifizierung und Entwicklung ist.

Freier Handel – so das Credo fast aller Ökonomen – steigert die Wohlfahrt eines Landes. Geläufig ist insbesondere die statische Argumentation: Die Konsum- und Produktionsbedingungen eines Landes verbessern sich, wenn es sich gemäß seinen komparativen Vorteilen

2 Vgl. World Bank (2002), S. 10 f.

3 Vgl. UNCTAD (2000).

4 Vgl. WTO (2002), S. 19-21.

5 Der Anteil der LDCs am Welthandel sank von 3,1 % (1950) auf 0,8 % (1999). Vgl. UNCTAD (2000).

spezialisiert. Eine Politik der Außenhandelsliberalisierung forciert einen wirtschaftlichen Strukturwandel. Die Volkswirtschaft spezialisiert sich auf die Branchen, die international wettbewerbsfähig sind. Diese Branchen werden durch eine Öffnungspolitik expandieren und zusätzliche Produktionsfaktoren anziehen. Von der Liberalisierung profitieren die Konsumenten aufgrund sinkender Preise für Importgüter und einer erhöhten Angebotsvielfalt⁶ sowie solche Unternehmen, die auf den Import von Zwischen- oder Investitionsgütern angewiesen sind. Andererseits erhöht sich der Wettbewerbsdruck für Branchen, die zuvor durch einen Zoll geschützt waren, weil der Güterpreis sinkt. Diese Branchen, und insbesondere deren Beschäftigte, sind die Hauptbetroffenen der Außenhandelsliberalisierung.

Werden die Gewinne und Verluste für eine Volkswirtschaft saldiert, so kommt die ökonomische Theorie zu dem Ergebnis, dass sich die Außenhandelsliberalisierung lohnt. Die Spezialisierungs- und Tauschgewinne führen dazu, dass die Volkswirtschaft mehr und/oder bessere Güter verbrauchen kann. Es ist wichtig zu erkennen, dass der Nutzen einer handelspolitischen Öffnung primär auf der Importseite liegt. Exporte sind lediglich ein Mittel zum Zweck, um die Einkommen und Devisen zu erwirtschaften, die für Importe und den Konsum benötigt werden.⁷ Die normative neoklassische Außenhandelstheorie gelangt so zu der Politikempfehlung, Importbarrieren unilateral abzubauen, da ein Land sich durch Zölle selbst schädigt.

Die prinzipiell statische Argumentation wurde in der Folge durch diverse Argumente für dynamische Effizienzgewinne ergänzt. Die langfristigen Entwicklungschancen einer Volkswirtschaft verbessern sich unter anderem durch die folgenden Mechanismen:⁸ Erstens führt die größere Offenheit zu einem intensiveren Wettbewerb im Inland, so dass lokale Unternehmen gezwungen sind, Anschluss an den internationalen Stand des technischen Fortschritts zu halten. Zweitens erhöht die bessere Verfügbarkeit von Kapitalgütern und Dienstleistungen den Stand des technischen Wissens und damit die Produktivität im Inland. Drittens werden neben Gütern auch Ideen und Institutionen leichter importiert, wodurch die wirtschaftliche Entwicklung beflügelt werden kann (weil das Rad nicht jedes Mal neu erfunden werden muss). Viertens erschwert eine liberale Handelspolitik die Möglichkeiten des volkswirtschaftlich unproduktiven *rent-seeking*.⁹

Die genannten Punkte verdeutlichen, dass eine Abschottungspolitik für keine Volkswirtschaft vorteilhaft sein kann. Auch die Empirie stützt diese Aussage, da wirtschaftliche Entwicklung und Wachstum in den erfolgreichen Entwicklungsländern mit außenwirtschaftlicher Offenheit

6 Letzterer Punkt gilt insbesondere, wenn quantitative Importbeschränkungen bestanden, so dass manche Güter gar nicht ins Land gelassen wurden.

7 Vgl. z.B. Rodrik (1999).

8 Vgl. für Überblicke Liebig (1998), Rodrik (1995, 1999).

9 In Folge der klassischen Untersuchung von Krueger (1974) erschienen weitere polit-ökonomische Untersuchungen, in denen bedeutende volkswirtschaftliche Kosten des *rent-seeking* in Entwicklungsländern festgestellt wurden.

einhergegangen ist, was in zahlreichen empirischen Arbeiten belegt wurde.¹⁰ Wichtig ist jedoch zu erkennen, dass die bisherigen empirischen Arbeiten nicht die schlichte Politikempfehlung der normativen Theorie stützen, eine schnelle unilaterale Importliberalisierung sei der beste Schritt auf dem Weg zu Wachstum und Entwicklung. Spätestens seit der Aufsehen erregenden Arbeit von Rodríguez und Rodrik¹¹ muss diese von vielen liberalen Ökonomen und der Weltbank gepflegte Ansicht mit Skepsis betrachtet werden. Denn in ihrem Papier weisen die Autoren den fünf wichtigsten empirischen Arbeiten, mit denen die Kausalität von Außenhandelsliberalisierung und Wachstum in der 90er Jahren „belegt“ worden war, erhebliche methodische Schwächen nach. Die Autoren weisen darüber hinaus auf die Erkenntnisse der neueren Wachstumstheorie hin, wonach die reine Konzentration auf die (statischen) komparativen Vorteile in dynamischer Hinsicht Nachteile mit sich bringen kann, wenn sich Entwicklungsländer dadurch auf einen Wachstumspfad mit geringen wirtschaftlichen Perspektiven festlegen.¹² Daraus folgt für Entwicklungsländer nicht im Umkehrschluss, sich abzuschotten und über eine protektionistische Politik Wachstum zu generieren. Aber es zwingt Wissenschaftler und entwicklungspolitische Akteure, bei ihren handelspolitischen Empfehlungen stärker zu differenzieren.

So bleibt jeweils im Einzelfall zu bestimmen, mit welcher Geschwindigkeit und in welcher Abfolge eine Politik der Außenhandelsliberalisierung durchgeführt werden sollte. Offensichtlich muss eine liberale Außenhandelspolitik eingebettet sein in komplementäre Politiken, die direkt auf die Ersparnis, die Kapitalakkumulation und die Faktorproduktivität wirken. Eine solche Politikempfehlung berücksichtigt die Erfahrungen aus den wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklungsländern, die selten auf eine schnelle und universelle Handelsliberalisierung gesetzt haben. Dabei ist natürlich zu beachten, dass positive Erfahrungen aus den 70er Jahren in asiatischen Schwellenländern nicht problemlos auf andere Entwicklungsländer heute übertragen werden können.

Im Zeitalter der Globalisierung hat die Außenhandelspolitik an Bedeutung für Entwicklungsländer gewonnen. Sie entscheidet zwar nicht allein über die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Aber dem Land entgehen Chancen, wenn die Außenhandelspolitik nicht mit anderen Politikbereichen abgestimmt und auf die Bedürfnisse des Landes zugeschnitten ist. Aus normativer Sicht ist prinzipiell ein offenes Außenhandelsregime empfehlenswert, wobei der Weg dahin pragmatisch und länderbezogen beschritten werden sollte.

10 Vgl. z.B. Edwards (1993) oder Dollar/Kraay (2001).

11 Rodríguez / Rodrik (1999).

12 Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ergebnisse des *Trade and Development Report* der UNCTAD (2002). Der Bericht weist unter anderem nach, dass der Anteil der Entwicklungsländer an der globalen Wertschöpfung deutlich langsamer steigt als ihr Exportanteil. Die Autoren folgern daraus, dass gezielte staatliche Maßnahmen neben der Außenorientierung nötig sind, um die Entwicklungsländer aus dieser „Falle“ zu befreien.

2 Die WTO als zentrale Institution der Welthandelsordnung und ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer

Wenn der Außenhandel für Entwicklungsländer ein wichtiger Baustein in ihrer Entwicklungsstrategie ist, stellt sich die Frage, ob die bestehenden globalen Handelsregeln ihren Interessen dienlich sind. Die WTO ist die zentrale Institution, um ein „integriertes, funktionsfähiges und dauerhaftes multilaterales Handelssystem zu entwickeln“.¹³ Sie soll die Verflechtung der internationalen Handelsbeziehungen fördern und gleichzeitig als ordnungspolitische Instanz die Umsetzung der multilateral vereinbarten Spielregeln kontrollieren. Gegenüber seinem Vorgänger, dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen GATT, erfasst die neue Institution zusätzliche Politikbereiche und verfügt über einen relativ wirkungsvollen Streitschlichtungsmechanismus. In der Summe profitieren die meisten Entwicklungsländer von der WTO, wobei der Nutzen durch die Ausrichtung der Regeln an den Interessen der Industrieländer geringer ausfällt, als es möglich wäre.

Seit seiner Verabschiedung im Jahr 1947 hat das GATT die Globalisierung der internationalen Handelsbeziehungen durch den Abbau von Handelsschranken vorangetrieben. Die Durchschnittszölle für verarbeitete Güter sanken von 40% im Jahr 1947 auf 5% nach der Uruguay-Runde.¹⁴ Der Abschluss dieser achten multilateralen Liberalisierungsrunde markiert gleichzeitig die Gründung der WTO, in der das GATT als wichtigster Vertragsbestandteil aufging.

Das GATT war nach dem zweiten Weltkrieg konzipiert worden als Selbstbindungsinstrument der Vertragsparteien. Aufgrund interner Verteilungskonflikte zwischen Gewinnern und Verlierern von Handelsliberalisierung neigen Regierungen zu einer „merkantilistischen“ Politik, indem sie ihre Exporte fördern, ohne die eigenen Märkte für Importe zu öffnen. Die Verlierer können sich häufig besser organisieren, so dass Protektion entgegen der im vorigen Kapitel dargestellten normativen Theorieempfehlung politisch mehrheitsfähig wird. Diese Konstellation führt in ein Gefangenendilemma, in dem letztlich alle Länder schlechter dastehen.

Im GATT wurden daher „Zugeständnisse“ (=Marktöffnungsversprechen) getauscht, um national mehrheitsfähige Liberalisierungspakete zu schnüren. Die Versprechen wurden multilateral gebunden und über die Meistbegünstigungsklausel automatisch allen weiteren Vertragsparteien eingeräumt. So sollte ein protektionistischer Rückfall wie in der großen Weltwirtschaftskrise Ende der 20er Jahre verhindert werden. Doch die multilaterale Regelinbindung geht inzwischen deutlich über Grenzmaßnahmen hinaus. Denn mit der WTO wurde im Welthandelssystem der Schritt von der „flachen“ zur „tiefen“ Integration vollzogen. Unter tiefer Integration versteht man *„the harmonization and possibly coordination of economic*

13 Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation, Chapeau. Deutsche Textfassung in Benedek (1998), S. 45.

14 Vgl. Trebilcock/Howse (1999), S. 21.

*policies and domestic laws and institutions.*¹⁵ Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Handel auch durch andere Politikbereiche als durch Grenzmaßnahmen beeinflusst wird. Gleichzeitig beinhaltet diese Ausweitung zahlreiche neue Konflikte für die Welthandelsordnung.

Zu den wichtigsten Neuerungen im WTO-Übereinkommen zählen – neben den ausgehandelten Zollsenkungen – fünf Bereiche: Erstens werden im **Güterhandel** die Bestimmungen zu gesundheitspolizeilichen Maßnahmen, zu technischen Handelshemmnissen, zu Subventionen und zu Anti-Dumpingmaßnahmen präzisiert. Außerdem werden der Agrar- und der Textil & Bekleidungshandel in das multilaterale Regelsystem integriert. Zweitens werden handelsbezogene Investitionsmaßnahmen (**TRIMS**) dem Nicht-Diskriminierungsgebot des GATT unterstellt. Drittens wird mit dem Allgemeinen Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (**GATS**) ein zweiter Pfeiler in der WTO errichtet, der den an Bedeutung gewinnenden Handel mit Dienstleistungen perspektivisch ähnlich liberalisieren will wie das GATT den Güterhandel. Viertens sichert das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (**TRIPS**) die universelle Durchsetzung von relativ hohen Mindeststandards zum Schutz geistigen Eigentums. Fünftens wurde der **Streitschlichtungsmechanismus** des GATT zu einem durchsetzungsfähigen Instrument verändert, der bei Regelverletzungen bilateral verhängte „Strafen“ multilateral absichert.¹⁶

Die Auswirkungen einer derart umfassenden Institution auf die Entwicklungsländer lassen sich nur tendenziell aufzeigen, da Vor- und Nachteile der einzelnen Elemente des Gesamtpaketes WTO für die jeweiligen Länder abgewogen werden müssen. Generell schätzen Entwicklungsländer den multilateralen, regelgebundenen Charakter der WTO. Er bildet eine gewisse Absicherung gegenüber bilateralem Druck, den kleine Länder angesichts der internationalen Machtasymmetrie selten aushalten können. Allerdings verfügen zahlreiche Entwicklungsländer nicht über die nötigen Ressourcen und das *know-how*, um sich aktiv in den WTO-Prozess einzubringen.¹⁷ Dadurch kann beispielsweise der Streitschlichtungsmechanismus nicht von allen genutzt werden. Auch ist es schwierig, die Weiterentwicklung der Regeln im eigenen Interesse zu beeinflussen.

Im Bereich des GATT haben die Entwicklungsländer in der Vergangenheit vom verbesserten Marktzugang in die Industrieländer profitiert, ohne ihrerseits Verpflichtungen einzugehen. Allerdings blieben die für sie besonders interessanten Bereiche aus den Verhandlungen

15 *Brookings Institution*, zitiert in Rodrik (1995), S. 106.

16 Der Streitschlichtungsmechanismus wird zur Zeit einer Überprüfung unterzogen, da er einige Schwächen hat. Zu nennen sind insbesondere zwei Probleme: Gewinnt eine Vertragspartei ein Streitschlichtungsverfahren, so kann es das unterlegene Land durch den Entzug von Konzessionen bestrafen. Damit schädigt es sich jedoch im GATT – aus theoretischer Sicht – selbst. Außerdem ist das Drohpotential kleiner Handelsnationen, also fast aller Entwicklungsländer, durch die Art der Bestrafung gering und insofern auch die Sanktionsfähigkeit von Regelverletzungen durch die mächtigen Handelsnationen.

17 Vgl. z.B. Michalopoulos (1999). Siehe auch Kapitel 4.

ausgespart, so dass der Nutzen begrenzt war.¹⁸ Das GATT spiegelt insofern die Interessen der Industrieländer wider. Erst in der Uruguay-Runde begannen die Entwicklungsländer, stärker an den Verhandlungen zu partizipieren. Die Integration der für sie wichtigen Sektoren Landwirtschaft und Textil & Bekleidung in das GATT wird als ihr größter Erfolg erachtet. Dennoch sehen sie sich nach wie vor in diesen und anderen arbeitsintensiven Sektoren hohen Importbarrieren gegenüber. Importe verarbeiteter Güter aus Entwicklungsländern unterliegen in OECD-Staaten durchschnittlich einem viermal so hohen Zollsatz wie Importe aus Industrieländern.¹⁹ Inzwischen sind auch die Entwicklungsländer signifikante Verpflichtungen im GATT eingegangen, wobei ihre gebundenen Zölle im Durchschnitt deutlich höher liegen als die der Industrieländer. Außerdem wenden die meisten Entwicklungsländer seit den Liberalisierungsmaßnahmen der 80er Jahre im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme ohnehin niedrigere Zölle an, als sie das aufgrund ihrer GATT-Verpflichtungen müssten.²⁰ Daher wird ihr politischer Spielraum für Zollerhöhungen zur Zeit nur selten von der WTO begrenzt.

Der Übergang zur tiefen Integration ist für Entwicklungsländer ein zweischneidiges Schwert: Sie kann von Vorteil sein, wenn die Befolgung der Regeln zu guten Ergebnissen führt. Sie kann auch von Nachteil sein, und zwar aus zwei Gründen: Erstens beansprucht die Umsetzung der Regeln knappe Ressourcen. *Finger / Schuknecht* schätzen die Implementierungskosten für drei von sechs Uruguay-Runden Abkommen, die eine Revision der internen Regulierung erfordern, auf 150 Mill. US \$ je Entwicklungsland. Besonders bedenklich: Die Kosten liegen höher, je weniger entwickelt ein Land ist, weil der Implementierungsbedarf dort am größten ist.²¹ Zweitens sind die Konsequenzen der Regeln theoretisch nicht eindeutig positiv. Bei der Harmonisierung von Institutionen sollte das Subsidiaritätsprinzip beachtet werden. Demnach sollen nur die Bereiche von höheren Instanzen geregelt werden, die von den unteren Ebenen weniger effizient bearbeitet werden können. Ein gewisser Wettbewerb zwischen Institutionen ist hilfreich, um im institutionellen Suchprozeß „beste“ Lösungen zu erkennen. Multilaterale („harmonisierte“) Regeln sind immer dann theoretisch gerechtfertigt, wenn die Situation eines Gefangenendilemmas vorliegt, wenn also für alle Länder kooperative Strategien zu besseren Ergebnissen führen als individuelle Strategien. Dies gilt für Grenzmaßnahmen, wie im letzten Abschnitt ausgeführt wurde. Die theoretische Beurteilung der neuen Regelbereiche hingegen schwankt.

Am stärksten umstritten ist das TRIPS-Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte. Es steht auf einem schwachen theoretischen Fundament und führt insbesondere in den wenig

18 Vgl. für Überblicke über die Rolle der Entwicklungsländer im GATT z.B. Srinivasan (1999), Michalopoulos (1999) und Krueger (1995).

19 Vgl. Hertel / Hoekman / Martin (2002), S. 120.

20 Vgl. WTO (2001).

21 Vgl. Finger / Schuler (2000). Die drei Abkommen sind: *customs valuation*, TRIPS, *sanitary/phytosanitary measures*.

entwickelten Ländern zu Wohlfahrtsverlusten.²² Auch das Abkommen zu handelsrelevanten Investitionsmaßnahmen (TRIMS) wird aus theoretischer Sicht kontrovers beurteilt, wenngleich die meisten *local content* Vorgaben, die das TRIMS verbietet, in der Praxis gescheitert sind.²³ In den Industrieländern stehen die Abkommen zu technischen und gesundheitspolizeilichen Standards in der Diskussion, weil hier die Regulierung in Gesetzeswerke eingreift, die primär anderen Zielen dienen. Der Effekt auf den Handel ist nur mittelbar spürbar, und es können Konflikte zwischen gesellschaftlich beschlossenen Normen und handelspolitischen Verpflichtungen entstehen.²⁴ Gleichzeitig stellen Standards für Entwicklungsländer heute eines der wichtigsten Handelshemmnisse dar.²⁵

Weitgehend uneins zeigen sich Ökonomen und Politiker hinsichtlich der Auswirkungen der „neuen Themen“, deren Integration in den WTO-Rahmen diskutiert wird: Umwelt, Wettbewerbsregeln, ein strengeres multilaterales Investitionsregime, ein für alle verpflichtendes Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen²⁶ und eine Ausweitung der Liberalisierungsverpflichtungen im Dienstleistungsbereich. Alle Bereiche berühren sensible Politiken und sind in ihren theoretischen Konsequenzen nicht hinreichend untersucht. Lediglich beim prominenten Thema Sozialstandards herrscht unter Entwicklungsländern (und -politikern) weitgehende Einigkeit, dass sie unter dem Dach der Internationalen Arbeitsorganisation anstelle der WTO gefördert werden sollten.

Mittlerweile hat die WTO 145 Mitgliedsländer, davon ungefähr 100 Entwicklungsländer. Die stark ansteigende Mitgliederzahl deutet darauf hin, daß sich die meisten Länder nach einer Abwägung der Nutzen und Kosten Vorteile versprechen. Die Entscheidung zum Beitritt wird dadurch erleichtert, dass fast alle Vereinbarungen Notfallklauseln, Übergangsfristen oder andere Mechanismen enthalten, damit Nationalstaaten weiterhin flexibel auf Probleme reagieren können. Darüber hinaus kann vereinfacht festgehalten werden, dass zwar nicht alle WTO-Regeln theoretisch fundiert sind, aber in vielen Ländern zu einer besseren Wirtschaftspolitik als der tatsächlich praktizierten beitragen können. Dieses Argument gilt besonders für Transformations- und andere Reformländer, die durch schwache staatliche Institutionen und stark vermachtete Wirtschaftsstrukturen gekennzeichnet sind. Eine WTO-Mitgliedschaft kann dort dazu dienen, die Wirtschaftspolitik dem Einfluß mächtiger Interessengruppen durch die Regelbindung teilweise zu entziehen. In den Augen internationaler Kapitalgeber dient die Mitgliedschaft darüber hinaus als „Siegel“ für den dauerhaften Reformwillen eines Landes.

22 Vgl. Liebig (2001), Maskus (2000) und Correa (2000).

23 Vgl. z.B. Moran (2000) und Bora / Lloyd / Pangestu (2000).

24 Ein aktuelles Beispiel bildet der fortdauernde Streit zwischen der EU und den USA über den sogenannten „Hormonfall“, in dem ein Einfuhrverbot der EU für hormonbehandelte Rinder für unzulässig erklärt wurde.

25 Aus diesem Grund wurde im Sommer 2002 eine gemeinsame Beratungsfazilität von WTO und Weltbank eingerichtet, um Entwicklungsländer bei der Erfüllung von Standards zu unterstützen. Vgl. ausführlicher zu diesem Thema Wilson (2002).

26 Das bisherige Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen ist plurilateral und damit nur für die Unterzeichner bindend.

Dieser „Import von Glaubwürdigkeit“ bildet in vielen Ländern eine wichtige Vorbedingung dafür, einen bisweilen schmerzhaften Reformprozess politisch durchzuhalten.

3 Reformvorschläge für die Welthandelsordnung

Die WTO entspricht nicht den Empfehlungen der normativen ökonomischen Theorie, sondern sie ist ein Produkt aus über 50 Jahren Realpolitik. Bei der Gestaltung der globalen Handelsregeln haben die Interessen der Entwicklungsländer keine entscheidende Rolle gespielt. Welche Reformen der Welthandelsordnung sind nötig, um sie entwicklungsfreundlicher zu gestalten? In diesem Kapitel werden zwei Studien verglichen, die als repräsentativ für große Teile der normativ argumentierenden Literatur zu diesem Thema gelten können. Es zeigt sich, dass es neben Unterschieden in grundsätzlichen Fragen auch ein erstaunliches Maß an Übereinstimmung über konkrete Schritte gibt.

Anfang 2002 stellte die Weltbank ihren Bericht *Global Economic Prospects and the Developing Countries* unter das Oberthema „*Reshaping Global Trade Architecture for Development*“. Kurz darauf startete die britische Nichtregierungsorganisation Oxfam ihre Kampagne *Make Trade Fair* und veröffentlichte die Studie „*Rigged Rules and Double Standards. Trade, Globalization, and the Fight Against Poverty*“. Die beiden Studien unterscheiden sich im wirtschaftspolitischen Credo, in der Schwerpunktsetzung und in der Rhetorik. Während die Weltbank ihrer liberalen Tradition treu bleibt und den Nutzen von Außenhandelsliberalisierung für Wachstum und Armutsbekämpfung preist,²⁷ pflegt Oxfam eine marktkritische Haltung und hebt die Rolle der Nationalstaaten in erfolgreichen außenhandelspolitischen Strategien der Vergangenheit hervor. Daraus ergibt sich, dass die Weltbank ihren Schwerpunkt auf die Darstellung der Vorteile einer (weiteren) Marktöffnung im Bereich des Güter- und Dienstleistungshandels legt. Oxfam konzentriert sich demgegenüber auf eine Evaluierung handelspolitischer Strategien und entwickelt daraus zahlreiche Forderungen an die Gestaltung der nationalen und internationalen Handelspolitik. Schließlich illustrieren die beiden Hauptbotschaften der Studien die rhetorischen Unterschiede: „*Our conclusion: a reshaped global architecture can have dramatically positive effects on the lives of the world’s poor*“²⁸ – „*The*

27 Es ist erstaunlich, mit welcher Selbstsicherheit die Weltbank dabei Zweifel über die Kausalität von Außenhandelsliberalisierung und Wachstum vom Tisch wischt. Die bereits erwähnte Arbeit von Rodrik und Rodríguez taucht beispielsweise nur in einer Fußnote zu einer Box auf und wird folgendermaßen kommentiert: „*Rodríguez and Rodrik (1999), among others, have criticized these studies on methodological grounds; they have also criticized those who use them to advocate simplistic policy conclusions. Nonetheless, the preponderance of evidence points rather consistently to the fact that countries with more open trade and financial regimes, complemented with other appropriate macroeconomic and social policies, have improved growth performance.*“ World Bank (2002), S. 181.

28 World Bank (2002), S. 153.

*problem is not that international trade is inherently opposed to the needs and interests of the poor, but that the rules that govern it are rigged in favor of the rich.*²⁹

Gleichzeitig deuten die Botschaften auf Übereinstimmungen hin. Denn beide Studien anerkennen sowohl das Potenzial des Welthandels zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung als auch die Notwendigkeit von Reformen der Welthandelsordnung. Ähnliche Forderungen lassen sich in fünf wichtigen Bereichen identifizieren (siehe die Übersichten 1 und 2):

- Der Marktzugang für landwirtschaftliche und verarbeitete Güter soll verbessert werden durch einen Abbau von Handelsbarrieren in Industrieländern. Dazu zählen neben Zöllen und Importkontingenten auch die internen Stützungsmaßnahmen sowie die Exportsubventionen. Darüber hinaus sollen die Anti-Dumpingverfahren gegen Entwicklungsländer eingeschränkt werden.
- Eine Ausweitung der WTO auf neue Themen wird kritisch gesehen.³⁰
- Die handelsbezogene technische Entwicklungszusammenarbeit soll ausgeweitet werden, um Entwicklungsländer in die Lage zu versetzen, von der Welthandelsordnung zu profitieren. Die angestrebten Maßnahmen umfassen Beratungsleistungen zur Überwindung angebotsseitiger Engpässe in Entwicklungsländern und zur angepassten Umsetzung der WTO-Verpflichtungen.
- Die Partizipation von Entwicklungsländern in der Welthandelspolitik soll verbessert werden durch finanzielle und technische Hilfe. Außerdem soll die Transparenz von Entscheidungen in der nationalen und internationalen Handelspolitik erhöht werden.
- Darüber hinaus beurteilen beide Studien das TRIPS-Abkommen kritisch. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass das TRIPS-Abkommen primär den Interessen der Industrieländer dient und reformiert werden sollte.³¹ Allerdings beschränkt sich die Weltbank im wesentlichen auf die Forderung, die Bestimmungen des Abkommens flexibel umzusetzen und Übergangsfristen zu verlängern, verbunden mit Überlegungen, geistigen Eigentumsschutz in für Entwicklungsländer interessanten Bereichen (z.B. traditionelles Wissen) sogar auszuweiten. Die Reformvorschläge von Oxfam sind weitreichender und zielen auf eine Einschränkung des Schutzes, insbesondere im Patentrecht, ab.

29 Oxfam (2002), S. 3.

30 Vgl. auch die Empfehlungen der internen Weltbankgruppe, die sich mit den Interessen der Entwicklungsländer in der WTO beschäftigt: *„The focus of current and future negotiations should be primarily on the bread and butter of the multilateral trading system – the progressive liberalization of barriers to trade in goods and services on a non-discriminatory basis.“* Hertel / Hoekman / Martin (2002), S. 113.

31 In diesem Bereich hat sich die Weltbank in den letzten Jahren auf die Positionen von Nichtregierungsorganisationen zu bewegt. Vgl. Finger / Nogués (2002) sowie den einflussreichen Artikel von Finger / Schuler (2000).

Sind sich Weltbank und Oxfam über den verbesserten Marktzugang in Industrieländern einig, so differieren sie bezüglich des Marktzugangs in Entwicklungsländern. Die Weltbank beurteilt auch Zollsenkungen in Entwicklungsländern positiv und empfiehlt eine zügige weitere Außenhandelsliberalisierung. Oxfam konzentriert sich auf die Forderung asymmetrischer Marktöffnung, ohne jedoch eine protektionistische Position einzunehmen.

Klare Unterschiede finden sich auch in den Forderungen zur Weiterentwicklung des Dienstleistungsabkommens GATS. Die Weltbank plädiert für eine Ausweitung, Oxfam für eine Einschränkung des GATS. Die Empfehlungen resultieren aus den divergierenden Grundeinstellungen zum Dienstleistungssektor. Die Weltbank betont die Bedeutung funktionierender Dienstleistungen für eine moderne Volkswirtschaft und empfiehlt einen regulierten Wettbewerb privater Anbieter. Oxfam stellt demgegenüber auf die soziale Funktion öffentlicher Dienstleistungen ab und sieht den Expansionswunsch multinationaler Dienstleistungskonzerne aus den Industrieländern kritisch. Beide sind sich allerdings erneut einig, wenn es um verbesserten Marktzugang für Entwicklungsländer in den für sie interessanten Bereichen geht, also insbesondere für Dienstleistungen, die mit der Grenzüberschreitung von Arbeitskräften zusammenhängen (z.B. Bau).

Die Gegenüberstellung der beiden neuen Studien von Weltbank und Oxfam zeigt, dass es Übereinstimmungen zwischen vermeintlichen „Globalisierungsbefürwortern“ und „Globalisierungskritikern“ gibt.³² Der Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern muss sich verbessern. Die Ausweitung der internationalen Handelsordnung auf die nur mittelbar den Handel betreffenden Politikbereiche wird kritisch gesehen. Im Vergleich zur Situation in der Uruguay-Runde wird eine größere Betonung auf handelspolitische Unterstützung von Entwicklungsländern gelegt, was die zunehmende Bedeutung des Handels und der WTO reflektiert. Langjährigen Beobachtern handelspolitischer Diskurse wird gleichzeitig auffallen, dass die Forderungen im Bereich Marktzugang nicht neu sind, sondern zum Inventar normativer entwicklungsökonomischer Theorie zählen. Die Entwicklungsländer stehen daher am Beginn der Doha-Runde nicht so sehr vor der Frage, **was** sie fordern sollen, sondern **wie** sie ihre Forderungen durchsetzen können.

32 Hier soll nicht impliziert werden, dass alle „Globalisierungsbefürworter“ die dargestellte Weltbankposition teilen und dass alle „Globalisierungskritiker“ mit der Oxfam-Studie übereinstimmen. Im Gegenteil: Insbesondere Oxfam geriet nach Veröffentlichung der Studie unter Druck von radikaleren NROs, denen die Studie zu „marktfreundlich“ erschien.

Übersicht 1: Die Strategie der Weltbank zur Reform der Welthandelsordnung

Reshaping global trade architecture for development: The four-part policy agenda

1) Convening a development round in the WTO

- Market access: Agriculture, Manufactures, Services
- Implementation procedures and phasing: TRIPS, technical assistance
- Improving WTO transparency and participation

2) Global cooperation to support trade outside the WTO

- Provide „aid for trade“ through stepped-up development assistance: assistance to promote trade and to overcome supply-side constraints, innovative intellectual property protection, global health fund
- Expand global efforts beyond trade to improve environment, raise labor standards, and adopt adequate product standards outside the WTO: global environmental cooperation, labor standards in the International Labor Organization, Standards Development Facility

3) Policies for high income countries

- Market access: duty-free and quota-free access to all low-income countries, harmonizing rules of origin, less antidumping actions
- Expand bilateral „aid for trade“: financial and technical assistance, improvement of competition agencies, ensuring policy coherence in OECD countries between development and trade policies
- Domestic policies that facilitate adjustment of labor to economic change: social security, human capital formation

4) Policies for developing countries

- Adopt program of trade reform: lower border protection, improved public institutions to facilitate trade
- Adopt companion policies to cushion any impact on the poor
- Spur development of industries essential to trade: transport, telecommunication, financial sector
- Encourage appropriate intellectual property protection through TRIPS-consistent standards and pursue protection of domestic intellectual property abroad
- Ensure adequate macroeconomic policy framework to provide sound investment climate

Quelle: Auszüge aus World Bank (2002), S. 158 f.

Übersicht 2: Die Strategie von Oxfam zur Reform der Welthandelsordnung

- 1) **Market access and agricultural trade**
 - Duty-free and quota-free access for all low-income countries
 - A general reduction in tariff peaks
 - Accelerated phase-out of the Multi-Fibre Arrangement
 - A comprehensive ban on export subsidies
 - A unilateral moratorium on anti-dumping actions against developing countries
 - Recognition of the right of developing countries to protect their agricultural systems for food-security purposes
- 2) **Trade liberalization and the poor**
 - IMF-World Bank programs should not impose further loan conditions requiring trade liberalization
 - Rich countries should reciprocate past liberalization undertaken by developing countries under IMF-World Bank conditions by making equivalent reductions in their own import barriers
 - All PRSPs should include a detailed analysis of the potential impact of trade liberalization on income distribution and poverty reduction
- 3) **Primary commodities: trading into decline**
 - A new institution to oversee global commodity markets, and a new system of commodity agreements
 - The adoption by TNCs of socially responsible purchasing operations
- 4) **Transnational companies: investment, employment, and marketing**
 - Labor standards: governments should enact and enforce national employment laws consistent with the core standards of the ILO, ILO's capacity to monitor and enforce core labor standards should be strengthened, WTO's Trade Policy Reviews should report on trade-related labor standards
 - Northern governments should establish better mechanisms for investigation, monitoring and reporting, in order to hold TNCs accountable for their actions in developing countries
 - Governments should establish a legally binding protocol to govern the production, trade, and consumption of natural resources from conflict areas
- 5) **International trade rules as an obstacle to development**
 - Intellectual property rights: an end to the universal application of the WTO intellectual-property blueprint, a prohibition on patent protection for genetic resources for food and agriculture
 - Services: a rebalancing of the services agreement in order to prioritize development objectives, to exclude essential public services from liberalization negotiations, and to strengthen national sovereignty
 - Special and differential treatment: strengthening of WTO provisions, and the removal of restrictions on the rights of government to regulate foreign investment and protect their countries' industries
- 6) **Making trade work for the poor**
 - Increased technical support for poor countries through a Financing Facility for Trade-Related Capacity Building
 - Improved transparency and accountability in developing countries
 - Greater transparency on informal influence on national governments in trade-policy issues
 - Development of a Global Anti-Trust Mechanism

Quelle: Auszüge aus Oxfam (2002).

4 Durchsetzungschancen entwicklungsfreundlicher Reformen in der Welthandelsordnung

Wie steht es um die Durchsetzungschancen der normativ wünschenswerten Reformvorschläge in einer kommenden Liberalisierungsrunde? Vieles spricht dafür, dass entwicklungsfreundliche Reformen heute eher erreichbar sind als in der Uruguay-Runde. Entwicklungsländer sind besser vorbereitet, haben eigene Vorleistungen erbracht und verfügen über neue Bündnispartner in den Industrieländern. Gleichwohl hat sich die bestehende Machtasymmetrie kaum verändert, so dass Entwicklungsländer bei der Integration neuer Themen in die WTO-Verhandlungen vorsichtig sein und bereits vor Abschluss der Doha-Runde konkrete Zugeständnisse der Industrieländer verlangen sollten, um deren Bereitschaft zu entwicklungsfreundlichen Reformen zu testen.

Formal haben die Entwicklungsländer durch das Prinzip „ein Land - eine Stimme“ und ihre große Mehrheit eine starke Stellung in der WTO.³³ Dies war jedoch bereits im GATT der Fall und hat die asymmetrische Herausbildung der Handelsregeln nicht verhindert. Die Entwicklungsländer haben die Regeln aufgrund ihrer relativ machtlosen Stellung in der internationalen Wirtschaft und Politik kaum beeinflussen können. Diese schwache Position wurde in der Welthandelsordnung noch durch drei Faktoren akzentuiert: Erstens war ein Engagement in der internationalen Handelspolitik für die meisten Entwicklungsländer nicht prioritär. Dadurch wurden wenige gut ausgebildete Diplomaten nach Genf geschickt, um im GATT mitzuwirken. Zwischen den Genfer Delegationen und den Hauptstädten herrschte selten eine enge Abstimmung.³⁴ Das handelspolitische Hauptziel bestand darin, eigene Verpflichtungen zu verhindern, um die protektionistische Politik der Importsubstitution ungestört vorantreiben zu können. Zweitens sehen sich viele Mitgliedsländer knappen finanziellen und personellen Ressourcen gegenüber, so dass – unabhängig vom politischen Willen – ihre Delegationen viel kleiner und schwächer besetzt sind als die der Industrieländer. Nach Schätzungen benötigt ein Land heute etwa vier bis fünf Handelsdiplomaten, um an allen WTO-Sitzungen teilnehmen zu können; nach diesem Kriterium können nur etwa 25 Entwicklungsländer ihre Mitgliedschaft in der WTO effektiv ausüben. Im Jahr 2000 verfügten 24 WTO-Mitgliedsländer nicht einmal über eine permanente Präsenz in Genf.³⁵ Eine Beeinflussung der internationalen Handelspolitik ist unter diesen Bedingungen schwer möglich, zumal die WTO – wie schon das GATT – durch zahlreiche informelle Treffen (in den sogenannten *green rooms*) gekennzeichnet ist. Drittens ist es den Entwicklungsländern in der internationalen Handelspolitik – anders als in den Vereinten Nationen – nicht gelungen, effektive Koalitionen zu schmieden. Die wirtschaft-

33 Drei Viertel der WTO-Mitgliedsländer haben den Status eines Entwicklungslandes, davon 30 als *Least-Developed Countries*. In der WTO gibt es keine Kriterien, um als Entwicklungsland klassifiziert zu werden. Vielmehr ordnen sich die entsprechenden Länder selbst zu, wobei die anderen Mitgliedsländer die Selbstklassifizierung ablehnen können. Für LDCs gelten die Kriterien der UNCTAD.

34 Vgl. Narlikar (2001), S. 23.

35 Vgl. Michalopoulos (1999), S. 126 f. Von 38 Staaten aus Sub-Sahara-Afrika hatten im Jahr 1999 15 keinen und weitere vier nur einen Repräsentanten in Genf. Vgl. Blackhurst / Lyakurwa / Oyejide (2000), S. 499.

lichen und handelspolitischen Interessen divergieren zwischen den Entwicklungsländern zu stark.

Die Abweichung zwischen formalen und faktischen Mitwirkungsmöglichkeiten wurde von den WTO-Mitgliedsstaaten als Problem erkannt und seit der Ministerkonferenz in Seattle unter den Stichworten „Demokratie“ und „Transparenz“ diskutiert. Um eine bessere Mitwirkung der Entwicklungsländer zu ermöglichen, soll das System der informellen Treffen reformiert werden. Die Transparenz soll durch eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit (z.B. auf der Homepage) verbessert werden. Den Entwicklungsländern wurde zusätzliche handelspolitische Entwicklungszusammenarbeit (*trade-related capacity building*) versprochen, um ihre Diplomaten besser auf die Aufgaben in der WTO vorzubereiten. Mitte 2001 wurde das *Advisory Center on WTO Law* eröffnet, das Entwicklungsländern eine kostenlose Rechtsberatung gewährt und sie vor dem Streitschlichtungsausschuss der WTO vertritt.³⁶ Eine substantielle Reform des Streitschlichtungsmechanismus, die das Sanktionspotential von der wirtschaftlichen Größe eines Landes unabhängiger macht, wurde allerdings noch nicht beschlossen.

Obwohl die bislang beschlossenen Maßnahmen keine Chancengleichheit in den Verhandlungen herbeiführen können, stehen die Entwicklungsländer insgesamt besser da als zu Beginn der Uruguay-Runde. Sie haben als Gruppe ihre Präsenz in der WTO und ihren handelspolitischen Sachverstand beträchtlich erhöht.³⁷ Es existieren inzwischen einige funktionierende Koalitionen gleichgesinnter Entwicklungsländer (z.B. die Afrika-Gruppe und die *like-minded group*), die ein größeres Gewicht in die Verhandlungen einbringen als einzelne Mitgliedsstaaten. Durch den Beitritt Chinas zur WTO während der Doha-Konferenz nimmt darüber hinaus in Zukunft ein Entwicklungsland am Verhandlungstisch Platz, das aufgrund seiner Größe einen erheblichen Einfluss ausüben wird.³⁸ Aus der Uruguay-Runde haben die Entwicklungsländer gelernt, dass eine Verweigerungsstrategie angesichts der Interessendivergenzen nicht durchzuhalten ist, weshalb sie heute in der Mehrzahl eine eigene positive Agenda verfolgen. Sie können auf die bereits im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen erbrachten Vorleistungen verweisen, was nicht nur ihre Verhandlungsposition stärkt, sondern auch den Anpassungsbedarf im Heimatland verringert. Schließlich bieten sich neue Koalitionen mit Interessengruppen in den Industrieländern an, die es in der Uruguay-Runde noch nicht gab. Insbesondere mit den heute stärker in der Öffentlichkeit stehenden entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen gibt es gemeinsame Positionen. Allerdings ist dieses Verhältnis zur Zeit noch von gegenseitiger Skepsis geprägt.³⁹

36 Siehe www.acwl.ch. Das Zentrum wurde von 32 Signatarstaaten gegründet, darunter neun Industrieländer, die den Großteil des Budgets tragen.

37 Vgl. Michalopoulos (1999).

38 Zur Zeit ist allerdings weder absehbar, welche konkreten Positionen China einnehmen wird, noch ob es sich als Führungsmacht der Entwicklungsländer etablieren oder eher auf eigene Rechnung agieren will.

39 Nichtregierungsorganisationen haben prinzipiell ein kritisches Verhältnis zu Regierungen im Norden wie im Süden. Politiker aus Entwicklungsländern fürchten den Einfluss der großen NROs und halten die von einigen erhobenen Forderungen nach Umwelt- und Sozialstandards für versteckten Protektionismus.

Angesichts dieser Ausgangsposition empfehlen normativ argumentierende Ökonomen und Praktiker den Entwicklungsländern, in einer „Entwicklungsrunde“ ihre Ziele durchzusetzen. Sie vernachlässigen dabei häufig die realen Machtverhältnisse, die einer Verwirklichung der meisten Forderungen im Wege stehen. So thematisiert beispielsweise die Weltbank in ihrem Bericht dieses Problem nicht. Es wird vielmehr die Hoffnung geweckt, dass es genügend „win-win-Optionen“ gibt. Andere Theoretiker und die Europäische Kommission sehen nur dann Durchsetzungschancen, wenn die Themenpalette breit genug ist und damit genügend Verhandlungsmasse zur Verfügung steht.⁴⁰ Aber auch dann stellt sich die Frage, ob der „Preis“ für entwicklungsfreundliche Reformen in einer breiten Runde wohlmöglich zu hoch wäre. Denn die Konsequenzen von multilateralen Regeln in den neuen Themenbereichen sind unklar. Entwicklungsländer könnten durch den höheren Unsicherheitsgrad zu Zugeständnissen verleitet werden, deren Kosten die Nutzen eines verbesserten Marktzugangs überwiegen.⁴¹ Diese Gefahr besteht umso mehr, als in einer breiten Runde die knappen Verhandlungsressourcen der Entwicklungsländer den Überblick und die Mitwirkungsmöglichkeiten limitieren.

Auf der anderen Seite verschweigen NROs wie Oxfam, auf welche Art und Weise sie ihren Wunschzettel entwicklungsfreundlicher Reformen verwirklicht sehen wollen.⁴² Bei den meisten NROs überwiegt die Skepsis in Bezug auf eine neue Liberalisierungsrunde. Sie fordern stattdessen Vorleistungen der Industrieländer. Dahinter steht – hier wieder ähnlich wie bei der Weltbank – die Vorstellung, dass die Menschen in den Industrieländern erkennen werden, dass die Reformen in ihrem aufgeklärten Eigeninteresse liegen.⁴³ Letztlich hängt ihre Umsetzung damit aber von einer Änderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse in den Industrieländern ab, die in den letzten Jahren kaum zu beobachten war.

Vor Doha gab es für Entwicklungsländer keine „optimale“ Strategie. Sie könnten als Gruppe von einem reformierten, regelgebundenen multilateralen Handelssystem erheblich profitieren. Einfach „auf Zeit zu spielen“ wäre daher mittelfristig unklug. Außerdem ist eine einheitliche Verweigerungshaltung der Entwicklungsländer angesichts der Interessendivergenzen unrealistisch und gefährlich, da sie den Trend zur Bilateralisierung von Handelsabkommen verstärken würde. Schließlich lassen die oben angesprochenen Punkte erwarten, dass sich die Verhandlungssituation der Entwicklungsländer tendenziell verbessert hat. In der Summe spricht also

40 Vgl. z.B. Stiglitz (2000) und Bergsten (2001) sowie diverse Stellungnahmen der EU-Kommission.

41 Die hier angesprochene Gefahr entspricht der Entscheidungssituation in der Uruguay-Runde, als die Entwicklungsländer dem TRIPS-Abkommen zugestimmt haben, ohne seine Konsequenzen im Detail absehen zu können. Es ist eine offene Frage, ob die Verhandlungserfolge im Bereich Marktzugang die Nachteile durch das TRIPS-Abkommens ausgleichen können.

42 Die Oxfam-Studie nimmt erstaunlicherweise zur Doha-Runde gar keine Stellung.

43 Die Argumentation lautet in etwa: Ernsthafte Schritte auf die Entwicklungsländer zu sind nicht nur aus normativer ökonomischer Sicht gerechtfertigt, sondern stellen auch einen wichtigen Baustein zur Stabilisierung eines regelgebundenen Welthandelssystems dar. Denn eine internationale Regelbindung ist langfristig nur stabil, wenn sie von allen Vertragsparteien aus eigenem Interesse unterstützt wird.

vieles dafür, sich auf eine Liberalisierungsrunde einzulassen. Dabei sollten sie sich auf die oben dargestellten Forderungen in den Bereichen Marktzugang und technische Hilfe konzentrieren und gleichzeitig bei den neuen Themen sehr zurückhaltend sein. Außerdem sollten von den Industrieländern Vorleistungen verlangt werden, um ihre Rhetorik von der Entwicklungsrunde zu testen. Zwar ist dieselbe Strategie zu Beginn der Uruguay-Runde erfolglos gewesen,⁴⁴ aber eine bessere Alternative ist nicht in Sicht.

5 Die Ministererklärung von Doha: von der Theorie zur Politik

In Doha wurde eine neue multilaterale Handelsrunde eingeläutet, die bis zum 1.1.2005 abgeschlossen sein soll. Wie in der Uruguay-Runde werden die Verhandlungen als *single undertaking* geführt, das heißt, die Ergebnisse aus Teilbereichen werden nur als Gesamtpaket verabschiedet.⁴⁵ Mit diesem Beschluss haben die WTO-Mitgliedsstaaten das Scheitern von Seattle überwunden und Handlungsfähigkeit bewiesen. In diesem Kapitel wird jedoch die Ansicht begründet, dass aus normativer entwicklungspolitischer Sicht lediglich vorsichtiger Optimismus angebracht ist. Die in Doha getroffenen Beschlüsse und die Agenda für die neue Runde lassen noch nicht erkennen, ob es sich tatsächlich um eine Entwicklungsrunde handeln wird.

Die meisten Entwicklungsländer waren mit dem Ziel nach Doha gekommen, eine breite Handelsrunde zu verhindern. Man befürchtete, in einer neuen Verhandlungsrunde erneut „über den Tisch gezogen“ zu werden.⁴⁶ Die Strategie lautete daher (wie im letzten Kapitel empfohlen), von den Industrieländern vorab Zugeständnisse einzufordern und gleichzeitig eine neue Runde so weit wie möglich auf die eigenen Anliegen zu begrenzen. In Bezug auf das erste Ziel konnten einige, allerdings wenig gewichtige, Erfolge erzielt werden:

- Unter dem Stichwort „Implementierung“ werden seit Seattle etwa 100 Punkte diskutiert, die zu einer Korrektur der Uruguay-Runde beitragen sollen. Diesem Ansinnen fast aller Entwicklungsländer trugen die WTO-Mitgliedsstaaten durch eine gesonderte Erklärung zu Implementierungsfragen Rechnung. Von den 100 Punkten wurden 40 in Doha beschlossen und sofort umgesetzt. Die übrigen Forderungen gehen in die allgemeinen Verhandlungen in der neuen Runde ein und sollen dort „besondere Aufmerksamkeit“ finden. Was wie ein Erfolg für die Entwicklungsländer aussieht, erweist sich bei näherer Betrachtung als wenig bedeutend. Denn die wirklich strittigen Fragen, wie beispielsweise Marktzugang oder Regeländerungen, sind in den 40 beschlossenen Punkten nicht enthalten.

44 Vgl. Croome (1995).

45 Die einzige Ausnahme bildet die Reform des Streitschlichtungsmechanismus, die bis 2003 abgeschlossen sein soll und von den übrigen Verhandlungen getrennt wurde.

46 Auch Befürworter der WTO beurteilen (inzwischen) das Ergebnis der Uruguay-Runde kritisch für Entwicklungsländer. Vgl. z.B. Finger / Nogués (2002).

- In einer weiteren Erklärung bestätigen die WTO-Mitgliedsländer, dass Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht durch das TRIPS-Abkommen behindert werden (sollen).⁴⁷ In der Erklärung werden im wesentlichen die Spielräume des TRIPS-Abkommens politisch bekräftigt. Die Industrieländer gingen so auf die Kritik am TRIPS-Abkommen ein, ohne das Abkommen selbst zu ändern.⁴⁸ Für die Entwicklungsländer bedeutet die Erklärung einen Erfolg, da sie in künftigen Streitschlichtungsverfahren darauf verweisen können. Die Erklärung hat darüber hinaus große Bedeutung durch die Art ihres Zustandekommens: Entscheidend war sowohl eine enge Abstimmung zwischen fast allen Entwicklungsländern als auch eine Koalition zwischen NROs aus dem Norden (vor allem *Oxfam* und *Ärzte ohne Grenzen*) und Regierungen und NROs aus dem Süden, was einen erheblichen politischen Druck in den Industrieländern ausgelöst hat. Diese Koalitionen könnten Präzedenzfälle für andere handelspolitische Themen sein.
- Die Europäische Union hatte schon vor Doha unilateral ihre Initiative *Everything but Arms* (EBA) lanciert. Exporte aus LDCs sollen – mit wenigen Ausnahmen – zoll- und quotenfrei in die EU eingeführt werden dürfen. EBA geht damit über frühere Präferenzabkommen hinaus und bedeutet für LDCs einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung besseren Marktzugangs. Die USA haben sich in Doha bedauerlicherweise nicht entschließen können, der Initiative beizutreten.

Das zweite Ziel der Entwicklungsländer, eine auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Runde, konnte nicht umfassend erreicht werden. Einschränkend muss man allerdings bedenken, dass die Zielerreichung schwer zu beurteilen ist. Denn die Ministererklärung bietet ein „Abkommen voller schöpferischer Ambivalenz“.⁴⁹ Es liegt in der Natur einer Ministererklärung zu Beginn einer neuen Handelsrunde, dass sie es allen beteiligten Regierungen ermöglichen muss, sich zu Hause als Sieger zu präsentieren. Daher sind Formelkompromisse und diplomatische Spitzfindigkeiten unumgänglich. Folgende Punkte gelten als Erfolge für die Entwicklungsländer, da sie zuvor von ihnen gefordert wurden:

- Marktzugang für landwirtschaftliche Güter: Es wird das Ziel bekräftigt, einen fairen und marktorientierten Agrarhandel zu erreichen. Der Marktzugang soll verbessert und Subventionen reduziert werden. Gegen den erbitterten Widerstand der EU erreichten die Entwicklungsländer „*reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies*“.⁵⁰

47 Vgl. Abbott (2002) für eine ausführliche Analyse.

48 So gelang es den Industrieländern, in der Ministererklärung zur Doha-Runde ein weitgehendes Verhandlungsmandat für das TRIPS-Abkommen zu verhindern.

49 Neue Zürcher Zeitung, 16.11.2001. Ähnliche Überschriften finden sich in vielen Artikeln zur Ministererklärung, siehe z.B. ICTSD (2001): „*The Doha Declaration’s Meaning Depends on the Reader*“.

50 Ministererklärung [WT/MIN(01)/DEC/1], Absatz 13, Hervorhebung durch den Verfasser. Der Passus ist eine diplomatische „Meisterleistung“, weil die Zielformulierung gleichzeitig relativiert wird durch den Einschub „*without prejudging the outcome of the negotiations*“. Die Ministererklärung ist verfügbar im Internet unter www.wto.org.

- Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter: Handelshemmnisse sollen abgebaut werden, darunter auch die Zolleskalation und Spitzenzölle. Entwicklungsländer werden nicht generell von Verpflichtungen ausgenommen, aber ihre Interessen sollen besonders berücksichtigt werden.
- WTO-Regeln: Die Mitgliedsstaaten kommen überein, die Regeln für Anti-Dumping, Subventionen und Fischerei zu überprüfen und zu verbessern.
- Neue Arbeitsgruppen: Zu den Themen Handel und Schuldendienst sowie Handel und Technologietransfer werden neue WTO-Arbeitsgruppen eingerichtet.
- Special and Differential Treatment (SDT): Die auf diverse Abkommen verteilten Bestimmungen zu SDT sollen präzisiert und operationalisiert werden.
- Abwehr der Themen Umwelt- und Sozialstandards: Im Bereich Umwelt enthält die Erklärung zwar einige Arbeitsaufträge, allerdings sorgen diverse Formulierungen dafür, dass Entwicklungsländer keinen protektionistischen Missbrauch befürchten müssen.⁵¹ Das Thema Sozialstandards wird an die Internationale Arbeitsorganisation delegiert.
- Technische Hilfe und *Capacity Building*: Die Bedeutung von entwicklungspolitischen Maßnahmen wird anerkannt, damit Entwicklungsländer vom multilateralen Handelssystem profitieren können. Zusätzliche Mittel und eine bessere Koordination der bestehenden Programme werden zugesagt.⁵²
- „Entwicklungsrhetorik“: Durch den gesamten Text ziehen sich Formulierungen, die auf die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer hinweisen.

Der politische Preis, den die Entwicklungsländer für diese Erfolge entrichten mussten, ist die Zustimmung zu einer breiten Verhandlungsrunde unter Einschluss der „Singapur-Themen“:⁵³ Handel und Investitionen, Handel und Wettbewerb, Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen und Handelserleichterung. Letztlich stand Indien allein in der konsequenten Ablehnung der Singapur-Themen, während die meisten Entwicklungsländer den Fortschritt in den oben genannten Bereichen höher gewichteten.⁵⁴ Darüber hinaus konnten die Entwick-

51 Inwieweit sich die Entwicklungsländer mit ihrer Blockadehaltung bei Umweltthemen in der WTO einen Gefallen tun, muss hier offen bleiben. Sie schwächt in jedem Fall Bündnismöglichkeiten mit der EU und mit nördlichen NROs. Außerdem ist sie - bei allem Verständnis vor der Angst vor Protektionismus - zumindest in einigen Bereichen aus normativer ökonomischer Sicht kaum zu rechtfertigen.

52 In der Tat wurden im März 2002 die Mittel für den *Doha Development Agenda Trust Fund* mit 18 Mill. US \$ gegenüber dem Vorjahr verdoppelt. Siehe zu diesem Thema ausführlicher Kapitel 6.

53 Über die „Singapur-Themen“ wird seit der WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur – zunächst ohne Verhandlungsmandat – diskutiert.

54 Indien erreichte durch eine weitere diplomatische Spitzfindigkeit, dass die neuen Themen nicht abschließend Teil der neuen Runde geworden sind. Die entsprechenden Abschnitte enthalten den Passus, dass auf der

lungsländer keine substantiellen Zugeständnisse bei den wichtigen Themen GATS und TRIPS erreichen. In der Ministererklärung werden lediglich die bereits laufenden Verhandlungen bestätigt.

Legt man die im dritten Kapitel dargestellten Reformvorschläge als Maßstab an die Ministererklärung von Doha an, dann überwiegt die Skepsis. Im Bereich Marktzugang werden zwar die richtigen Punkte erwähnt, aber die Verhandlungen ließen keinen Willen der Industrieländer zu durchgreifenden Liberalisierungsschritten in den sensiblen Branchen erkennen. Eine Reform des TRIPS-Abkommens wurde von den Industrieländern zugunsten einer politischen Interpretation in Bezug auf ein Symbolthema abgewendet. Die neuen Gespräche zu Handel und Verschuldung, Technologietransfer und *special and differential treatment* bergen die Gefahr, dass die Entwicklungsländer sich auf Nebenschauplätze der Welthandelsordnung begeben. Die geringe Bereitschaft der Industrieländer zu Zugeständnissen vor Beginn der neuen Runde weckt Zweifel an ihrer entwicklungsfreundlichen Rhetorik.

Doch es gibt auch Lichtblicke. Die EU wird politisch nicht länger um eine Reform ihrer Agrar- und Fischereipolitik herumkommen. Die USA haben einer Überprüfung der Anti-Dumping Bestimmungen zugestimmt. Die relativ verbindlichen Zusagen für technische Hilfe und *capacity-building* können von den Entwicklungsländern genutzt werden, um die Welthandelsordnung aktiver mitzugestalten und stärker von ihr zu profitieren. Insgesamt zeigen die drei Ministererklärungen und der Konferenzverlauf in Doha bereits jetzt, dass die Entwicklungsländer besser vorbereitet in eine neue Verhandlungsrunde gehen als zu Beginn der Uruguay-Runde. Es besteht daher Grund zur Hoffnung, dass sie nicht erneut „über den Tisch gezogen“ werden.

6 „Hilfe zum Handeln“ – neue Anforderungen an die Entwicklungspolitik

Viele Entwicklungsländer nutzen das wachstumsfördernde Potenzial des internationalen Handels nicht. Dies liegt auf der einen Seite an der defizitären internationalen Ordnungspolitik. Auf der anderen Seite verhindern angebotsseitige Engpässe in Wirtschaft und Politik vieler Entwicklungsländer selbst, dass die bestehenden Optionen zur weltwirtschaftlichen Integration wahrgenommen werden. Es ist daher richtig, durch *trade-related capacity building* (TRCB) beide Problembereiche anzugehen. Die Bedeutung von TRCB wird in den kommenden Jahren in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zunehmen. Wichtige organisatorische und konzeptionelle Fragen müssen allerdings noch geklärt werden, bevor TRCB einen signifikanten Beitrag für eine entwicklungspolitische Reform der Welthandelsordnung leisten kann.

nächsten WTO-Ministerkonferenz im Jahr 2003 zunächst ein „expliziter Konsens“ über die Modalitäten der Verhandlungen erzielt werden muss, bevor sie beginnen können. Damit hat sich Indien theoretisch sein Vetorecht für die neuen Themen bewahrt. Allerdings sind alle Beobachter der Ansicht, dass es faktisch kein zurück mehr hinter ein breites Verhandlungsmandat geben kann.

Es ist zur Zeit nicht möglich, den Umfang der weltweit geleisteten Hilfe im Bereich TRCB zu beziffern. Zum einen fällt es Gebern schwer, einzelne Maßnahmen der Rubrik TRCB zuzuordnen.⁵⁵ Zum anderen laufen so viele Programme unkoordiniert nebeneinander, dass ein Überblick schwierig herzustellen ist. Neben den zahlreichen bilateralen Aktivitäten sind mindestens sechs multilaterale Organisationen mit TRCB befasst: Weltbank, WTO, UNCTAD, UNDP, IWF und ITC.⁵⁶ Diese sechs Institutionen haben sich unter dem Dach des *Integrated Framework* zusammengefunden, um die bi- und multilateralen TRCB-Maßnahmen in LDCs zu koordinieren und in deren Armutsbekämpfungsstrategien zu integrieren. Daneben existiert mit dem *Joint Integrated Technical Assistance Programme* (JITAP) ein weiteres Koordinierungsinstrument, in dem UNCTAD, ITC und WTO mit 14 bilateralen Gebern ein umfassendes Programm von TRCB-Maßnahmen in sieben Entwicklungsländern durchführen. Schließlich spielt der *Doha Development Agenda Global Trust Fund* unter dem Dach der WTO eine wichtige Rolle, weil aus ihm der Großteil des TRCB, welches in der Doha-Erklärung vereinbart wurde, finanziert werden soll.

Das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD hat im Jahr 2001 Leitlinien für TRCB verabschiedet, um der zunehmenden Komplexität des Bereiches gerecht zu werden und um die Koordinierung der einzelnen Maßnahmen zu befördern. Dort wird TRCB folgendermaßen definiert:

„Trade capacity building enhances the ability of partner country policy-makers, enterprises and civil society actors to:

- *Collaborate in formulating and implementing a trade development strategy that is embedded in a broader national development strategy.*
- *Strengthen trade policy and institutions as a basis for reforming import regimes, increasing the volume and value-added of exports, diversifying export products and markets and increasing foreign investment to generate jobs and exports.*
- *Participate in – and benefit from – the institutions, negotiations and processes that shape national trade policy and the rules and practices of international commerce.“⁵⁷*

Entwicklungsländer sollen also dabei unterstützt werden, eigene Handelsinteressen im Rahmen ihrer allgemeinen Entwicklungsstrategie zu identifizieren, nationale Institutionen in die Lage zu versetzen, diese Ziele umzusetzen und schließlich die eigenen Interessen in den relevanten Foren wirkungsvoll zu vertreten. Das Ziel besteht in einem handelspolitischen *empowerment* der Entwicklungsländer.⁵⁸ Dies ist aus normativer Sicht zu begrüßen. Denn

55 Vgl. OECD (2001), S. 16.

56 Unter www.capacity.org/13/trade_links.html finden sich Verweise zu den TRCB-Aktivitäten dieser und weiterer Institutionen.

57 OECD (2001), S. 9.

58 Vgl. Solignac Lecomte (2002).

TRCB unterstützt gängige entwicklungspolitische Zielsetzungen wie „Hilfe zur Selbsthilfe“, wirkt strukturbildend und leistet einen längerfristigen Beitrag zur Armutsbekämpfung.

Doch ähnlich wie die normativen Reformvorschläge für die Welthandelsordnung stoßen die anspruchsvollen Zielsetzungen für TRCB auf Umsetzungsprobleme. In der Vergangenheit litt TRCB – wie andere entwicklungspolitische Bereiche auch – unter den geringen zur Verfügung stehenden Mitteln. Wie bereits dargestellt, wurden die finanziellen Ressourcen in den letzten beiden Jahren aufgestockt. Es ist damit zu rechnen, dass im Verlauf der Doha-Runde von den Industrieländern weitere Mittel zur Verfügung gestellt werden, so dass für die Zukunft ein größerer Bedarf an TRCB gedeckt werden kann als bisher. Um so wichtiger wird es, die vorhandenen Mittel sinnvoll einzusetzen. Dazu müssen (mindestens) drei Problembereiche geklärt werden: Welches sind die richtigen Konzepte und Instrumente? Wie können die Interessen der Geber „gebändigt“ werden? Welches sind die geeigneten Geber und wie können sie koordiniert werden, ohne den Wettbewerb der Ideen zu unterbinden?

Konzepte und Instrumente: Die Bilanz der bisherigen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit im Bereich TRCB ist ernüchternd. Die in den 70er Jahren dominierenden, von staatlichen Entwicklungsagenturen durchgeführten, Exportförderungsaktivitäten gelten heute als gescheitert. In den 80er Jahren konzentrierten sich die multilateralen Geber auf die – umstrittene – unilaterale Importliberalisierung, die als Kondition im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme auferlegt wurde. Seit Gründung der WTO bieten diverse Geber Beratung für die Umsetzung der in der Uruguay-Runde eingegangenen Verpflichtungen an, vor allem in Form kurzer Seminare oder in der Entsendung von Fachkräften in die nationalen Handelsministerien. Auch diese Form des TRCB war nicht erfolgreich, da nur selten nachhaltige Strukturen aufgebaut werden konnten.⁵⁹ Noch im Jahr 2002 enthielten die aus dem *Doha Trust Fund* zu finanzierenden Maßnahmen überwiegend Seminare und Workshops.⁶⁰

Aus theoretischer Sicht besteht inzwischen Einigkeit darüber, dass TRCB als umfassendes Konzept angelegt sein muss, mit dem ein Land unterstützt wird, funktionsfähige handelspolitische Institutionen und Prozesse unter Einschluss von Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft aufzubauen. Dieser Ansatz kommt in der bereits zitierten Definition des DAC zum Ausdruck. Zum Leitbild wurde *mainstreaming trade* ernannt, um die notwendige Einbindung der Handelspolitik in ein konsistentes Entwicklungskonzept zu verdeutlichen. Aber es bestehen offensichtlich Probleme, das Leitbild in die Praxis umzusetzen. Die fortdauernde Fokussierung bi- und multilateraler Geber auf kurzfristige Seminare zeigt, dass es schwer fällt, die eingesetzten Instrumente dem neuen Konzept anzupassen. Das *Integrated Framework* geht

59 Die geschulten Regierungsmitarbeiter wanderten nach Rückkehr oftmals in die Privatwirtschaft ab oder scheiterten in ihren unflexiblen Institutionen. Daraus wurde die Lehre gezogen, Institutionen statt Personen aufzubauen. Auch die entsandten Fachkräfte konnten weder die Handelsministerien reformieren noch die verschiedenen *stakeholder* im Land in funktionierende handelspolitische Institutionen und Prozesse integrieren.

60 Vgl. ICTSD (2002).

den Weg, die handelspolitische Beratung in den Prozess der Erstellung von *poverty reduction strategy papers* (PRSPs) zu integrieren. Um LDCs ein weiteres umfassendes Geberprogramm mit ähnlichen Zielen zu ersparen, ist das ein sinnvoller Weg. Allerdings zeigt eine erste Auswertung der Pilotländer, dass kaum ein PRSP die Bezüge von Handelspolitik und Armutswirkungen enthielt.⁶¹ Lediglich das Programm JITAP scheint zur Zeit die Anforderungen zu erfüllen. JITAP wird für seine umfassende und prozessorientierte Arbeit gelobt; die Nachhaltigkeit des Programms wird vergleichsweise positiv eingeschätzt.⁶²

Interessen der Geber: Entwicklungszusammenarbeit dient – neben zweifellos vorhandenen altruistischen Motiven – auch den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der Geber. Deren Interessen müssen nicht mit denen der Entwicklungsländer übereinstimmen. Für handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit, wie sie oben skizziert wurde, liegt der potentielle Interessengegensatz auf der Hand: Identifiziert ein Entwicklungsland in Zukunft erfolgreicher die eigenen handelspolitischen Interessen und vertritt diese auch wirkungsvoller in der WTO, dann unterstützen die Geber ihre eigenen Gegenspieler (beispielsweise im Bereich Marktzugang). TRCB ist eine explizit *politische* Zusammenarbeit und damit nicht neutral. Sie steht eher als andere, „klassische“ Formen der Entwicklungszusammenarbeit in Gefahr, von den Interessen der Geber zum Schaden der Nehmer dominiert zu werden (*biased aid*).

Eine der ersten umfassenden Evaluierungen von TRCB zeigt, dass in der Tat häufig *biased aid* geleistet wird. Sowohl die EU als auch die USA haben in bilateralen Projekten die jeweilige eigene handelspolitische Agenda unterstützt.⁶³ Generell wird beiden vorgeworfen, dass TRCB in der Vergangenheit primär darauf abzielte, Entwicklungsländer bei der Umsetzung von Beschlüssen aus der Uruguay-Runde zu unterstützen, die nicht im Interesse der Entwicklungs- sondern der Industrieländer liegen (insbesondere das TRIPS-Abkommen). Auch multilaterale Hilfe ist nicht unbedingt neutraler. So bestehen bei einigen Entwicklungsländern Vorbehalte gegenüber der Weltbank, der angesichts der Liberalisierungspolitik der 80er Jahre mangelnde Ergebnisoffenheit nachgesagt wird. In der WTO wurde das Budget für technische Hilfe im Jahr 2002 von den Entwicklungsländern scharf kritisiert, weil die Maßnahmen zu einem großen Teil auf Beratung für die – ungeliebten – Singapur-Themen hinausliefen. Schließlich zeigt die Kontroverse um das *Advisory Center on WTO Law* (s.o.) beispielhaft, dass einige Industrieländer zögerlich sind, ihren Verhandlungspartnern in der WTO einen

61 Vgl. Powell (2002), S. 10-12.

62 Vgl. Solignac Lecomte (2001) sowie OECD (2001), S. 37 ff.

63 Vgl. Solignac Lecomte (2001). Die Evaluierung weist auf weitere Formen von *biased aid* hin. Bedenklich für die hiesige entwicklungspolitische Szene ist beispielsweise die Beobachtung, dass die „gute alte Lieferbindung“ bei TRCB wieder auflebt. In aller Regel werden Consultants, Experten und Seminarorganisatoren „mitgeliefert“, selten werden heimische wissenschaftliche Institutionen einbezogen.

unabhängigen Rechtsbeistand zu finanzieren. Unter anderem hat die EU-Kommission die Gründung des *Center* massiv bekämpft.⁶⁴

Allerdings muss TRCB nicht notwendigerweise den Interessen der Entwicklungsländer widersprechen. Erstens gibt es Bereiche, in denen keine frontalen Interessengegensätze bestehen.⁶⁵ Zweitens gab es in der Vergangenheit Beispiele für uneigennützig handlungspolitische Zusammenarbeit.⁶⁶ Offensichtlich bestehen für Maßnahmen des TRCB, die aus den Etats der Entwicklungsministerien finanziert werden, Freiheitsgrade gegenüber den Interessen der Handelsministerien der Industrieländer. Und drittens sind für die Zukunft Konstruktionen denkbar (s.u.), die TRCB aus dem direkten Einfluss der Geber stärker lösen. Dazu müssten diese jedoch bereit sein.

Auswahl und Koordinierung der Geber: Die bestehenden Programme der Geber werden kritisiert, weil sie ineffizient, nicht hinreichend nachfrageorientiert und schlecht koordiniert seien. Die Effektivität von TRCB würde verbessert, wenn sich die Geber auf ihre komparativen Stärken konzentrieren und sich dabei besser koordinieren würden. Beispielsweise liegen die Stärken von Weltbank und UNCTAD darin, die Handelspolitik in umfassende Entwicklungskonzepte zu integrieren. Das WTO-Sekretariat hingegen sollte sich auf Beratung in Bezug auf WTO-Abkommen im engeren Sinne konzentrieren.⁶⁷ Bilaterale Geber mögen spezifisches *know-how* haben, sollten dies aber in jedem Fall in integrierten Ansätzen weitergeben.

Das Problem der mangelnden Geberkoordinierung wurde von wichtigen Gebern erkannt und erste Reformen wurden eingeleitet. Die Europäische Kommission bemüht sich seit Jahren um eine bessere Abstimmung der Zusammenarbeit von Mitgliedsstaaten und Kommission und unterstützt die Verwendung von PRSP-Prozessen als koordinierenden Rahmen für TRCB. Das reformierte *Integrated Framework* geht einen ähnlichen Weg,⁶⁸ was mit dem zunehmenden Gewicht der Weltbank bei TRCB einhergeht. Die DAC-Leitlinien dienen ebenfalls der besseren Koordinierung. Für Industrie- wie Entwicklungsländer bieten diese Ansätze potentielle Effizienzgewinne. Es besteht allerdings die Gefahr, dass eine zu starke Koordinierung

64 Vgl. Blackhurst / Lyakurwa / Oyejide (2000), S. 506. Anders als beispielsweise Großbritannien und die skandinavischen Staaten zählen u.a. Deutschland und die USA nicht zu den Signatarstaaten des *Center*.

65 In den Leitlinien des DAC wird gar behauptet, dass stärkere Verhandlungspartner auf Seiten der Entwicklungsländer prinzipiell im Eigeninteresse der Industrieländer liegen, da nur so langfristig verlässliche Entscheidungen getroffen werden können. Das ist aus normativer Sicht oder in einer sehr langfristigen Perspektive sicher richtig, kaschiert die realpolitischen Konflikte aber etwas voreilig. Vgl. OECD (2001), S. 18.

66 Vgl. Solignac Lecomte (2001).

67 Vgl. Kostecki (2001) für eine kritische Evaluierung der bisherigen Maßnahmen der WTO bei technischer Hilfe.

68 Vgl. Rajapathirana / Lusthaus / Adriene (2000) für eine kritische Evaluierung des *Integrated Framework*.

zu einem verringerten Wettbewerb der Ideen führt.⁶⁹ Wie die Ausführungen in den beiden ersten Kapiteln zeigen sollten, gibt es Spielräume für die Handelspolitik in Entwicklungsländern. Eine effiziente und koordinierte Organisation handelspolitischer Hilfe sollte daher stets die nötige ideologische Offenheit besitzen, um adäquat auf die Bedürfnisse der nachfragenden Entwicklungsländer einzugehen.

Insgesamt ist es empfehlenswert, in Zukunft stärker mit offenen Fonds zu arbeiten, um die Transparenz bei TRCB zu erhöhen. Dort sollten die Beiträge bi- und multilateraler Geber gebündelt werden. Entwicklungsländer hätten die Möglichkeit, Anträge für TRCB zu stellen und die Art der Maßnahmen an ihre Bedürfnisse anzupassen. Eine finanzielle Eigenbeteiligung der Entwicklungsländer an den Fonds oder an den Maßnahmen könnte ein höheres *ownership* erzeugen.⁷⁰ Um eine „Bändigung“ der Geberinteressen zu erreichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass ein vielfältiges Leistungsangebot bereitgestellt wird, müssen die Fonds Aktivitäten verschiedener Akteure finanzieren, so dass Entwicklungsländer die „Geber ihres Vertrauens“ auswählen können.⁷¹ Es ist sehr begrüßenswert, dass sich zunehmend nicht-staatliche und akademische Institutionen dem TRCB widmen. Schließlich sollten unabhängige Evaluierungsteams die Beratungsleistungen regelmäßig überprüfen und Verbesserungsvorschläge entwickeln.

7 Ausblick

In dem vorliegenden Papier konnten die neuen Herausforderungen und Chancen nur angerissen werden, die mit dem zunehmenden Welthandel auf Entwicklungsländer zukommen. Die richtige Gestaltung nationaler Handelspolitiken gewinnt ebenso an Bedeutung wie eine entwicklungsfreundliche Reform der globalen Handelsregeln. Auch wenn die Aussichten für die wünschenswerten Reformen nicht rosig sind, bleibt Entwicklungsländern und Entwicklungspolitikern im Norden wenig anderes übrig, als sich weiter für ihre Umsetzung einzusetzen.

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit kann aufgrund der bestehenden Freiheitsgrade hierzu einen kleinen Beitrag leisten. Betrachtet man die Tendenzen der letzten Jahre, so erkennt man, dass einige Geber die Zeichen der Zeit erkannt haben. Im multilateralen Bereich baut insbesondere die Weltbank ihre Aktivitäten im Bereich TRCB wieder aus. Nach den Strukturanpassungsprogrammen in der 80er Jahren hatte sie ihre handelspolitischen Anpas-

69 Vgl. auch Stiglitz, zitiert in Powell (2002), S. 18: „*Competition in the marketplace of ideas is every bit as important as competition in the marketplace for goods and services.*“

70 Beim *Advisory Center on WTO Law* leisten auch Entwicklungsländer einen Eigenbeitrag.

71 Diese Bedingung ist beispielsweise beim *Doha Trust Fund* nicht erfüllt, da die Mittel nur für die Maßnahmen der WTO zur Verfügung stehen.

sungskredite in den 90er Jahren stetig reduziert.⁷² Mit dem angestrebten Wandel zur „Wissensbank“ wechselten die Instrumente Ende der 90er Jahre, und die Weltbank stockte ihr wissenschaftliches Personal in dem Sektor erheblich auf, um die Meinungsführerschaft der Bank zu sichern.⁷³ Auf der bilateralen Ebene zeichnet sich das britische Entwicklungsministerium DFID durch den Aufbau einer eigenen Abteilung sowie durch die Finanzierung strategisch wichtiger Studien und Pilotprogramme für das *Integrated Framework* und das DAC aus.⁷⁴

Die deutsche Entwicklungspolitik spielt bislang keine meinungsbildende Rolle bei der handelspolitischen Zusammenarbeit.⁷⁵ Dies liegt vermutlich an der institutionellen Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die sich mit einem politischen, umfassenden und auf Geberkoordinierung setzenden Konzept traditionell schwer tut. Die handelspolitische Zusammenarbeit ist ein Feld, in dem sich ein größeres Engagement lohnt: Erstens besitzt Deutschland als klassische Handelsnation in dieser Frage wichtiges *know-how*. Zweitens sind viele Fragen offen, so dass konzeptionelle und umsetzungsorientierte Arbeiten einen hohen Grenznutzen haben. Und drittens kommt der handelspolitischen Entwicklungszusammenarbeit in Zeiten der Globalisierung eine große strategische Bedeutung zu, die auch auf andere Politikbereiche ausstrahlt. Es ist daher zu hoffen, dass sich die deutsche Entwicklungspolitik, die sich als globale Strukturpolitik versteht, in naher Zukunft diesem Thema systematischer widmet.

72 Vgl. Finger (2001), S. 1106.

73 Vgl. Powell (2002) und die entsprechende Homepage der Weltbank unter www1.worldbank.org/wbiep/trade/WTO_2000.html. Die Weltbank begann im Jahr 2000 mit einem groß angelegten *research and capacity-building* Projekt „WTO 2000“. Ein wichtiges Ergebnis des Projektes ist das jüngst erschienene Handbuch zu WTO und Entwicklungsländern, siehe Hoekman / Mattoo / English (2002). Der umfangreiche Sammelband wird eröffnet mit einem „ketzerischen“ Beitrag von Dani Rodrik, auf den fast ausschließlich Aufsätze in liberaler Weltbanktradition folgen.

74 Darüber hinaus ist DFID der wichtigste bilaterale Geber für das „WTO 2000“ Projekt der Weltbank.

75 Damit soll nicht behauptet werden, dass Deutschland keine bedeutenden Beiträge zu TRCB leistet. So hat sich die Bundesrepublik mit über 2 Mio. € am *Doha Trust Fund* beteiligt. Aber es ist bislang kein konzeptioneller und strategischer Anspruch hinter der handelspolitischen Hilfe erkennbar.

Literatur

- Abbott, F.M.** (2002): The Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health: Lighting the Dark Corner at the WTO, in: *Journal of International Economic Law* 5 (2), S. 469-505
- Benedek, W.** (1998): Beck'sche Textausgaben – Die Welthandelsorganisation (WTO), München
- Bergsten, C.F.** (2001): Fifty Years of Trade Policy: The Policy Lessons, in: *The World Economy* 24 (1), S. 1-13
- Blackhurst, R. / B. Lyakurwa / A. Oyejide** (2000): Options for Improving Africa's Participation in the WTO, in: *The World Economy* 23 (4), S. 491-510
- Bora, B. / P.J. Lloyd / M. Pangestu** (2000): Industrial Policy and the WTO, in: *The World Economy* 23 (4), S. 543-559
- Correa, C.** (2000): Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries. The TRIPS Agreement and Policy Options, London, New York, Penang
- Croome, J.** (1995): Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay-Round, World Trade Organization, Genf
- Dollar, D. / A. Kraay** (2001): Trade, Growth and Poverty, World Bank Policy Research Working Paper No. 2199, World Bank, Washington, D.C.
- Edwards, S.** (1993): Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries, in: *Journal of Economic Literature* 31, S. 1358-1393
- Finger, J.M.** (2001): Implementing the Uruguay-Round Agreements: Problems for Developing Countries, in: *The World Economy* 24 (9), S. 1097-1108
- Finger, J.M. / P. Schuler** (2000): Implementation of Uruguay-Round Commitments: The Development Challenge. In: *The World Economy* 23 (4), S. 511-525
- Finger, M. J. / J.J. Nogués** (2002): The Unbalanced Uruguay-Round Outcome: The New Areas in Future WTO Negotiations, in: *The World Economy* 25 (3), S. 321-340
- Hertel, T.W. / B.M. Hoekman / W. Martin** (2002): Developing Countries and a New Round of WTO Negotiations, in: *The World Bank Research Observer* 17 (1), S. 113-140
- Hoekman, B. / A. Mattoo / P. English** (Hrsg.) (2002): Development, Trade, and the WTO. A Handbook, World Bank, Washington, D.C.
- ICTSD** (2001): The Doha Declaration's Meaning Depends on the Reader, in: *Bridges – Between Trade and Sustainable Development* 5 (9), S. 1
- ICTSD** (2002): New Funds and Programme for Technical Assistance and Capacity-Building Approved, in: *Bridges – Between Trade and Sustainable Development* 6 (3), S. 7-8
- Kostecki, M.** (2001): Technical Assistance Services in Trade-Policy: A Contribution to the Discussion on Capacity-building in the WTO, Resource Paper No. 2, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genf
- Krueger, A. O.** (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: *American Economic Review*, 64 (3), S. 291-303
- Krueger, A. O.** (Hrsg.) (1995): Trade Policies and Developing Nations, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Liebig, K.** (1998): Chancen und Probleme der Globalisierung für L(L)DCs in Lateinamerika, in: Eschenburg, R. / M. Dabrowski (Hrsg.): Konsequenzen der Globalisierung. Ökonomische Perspektiven für Lateinamerika und Europa, Münster, S. 175-217

- (2001): Geistige Eigentumsrechte: Motor oder Bremse wirtschaftlicher Entwicklung? Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- Maskus, K.E.** (2000): Intellectual Property Rights in the Global Economy, Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Michalopoulos, C.** (1999): The Developing Countries in the WTO, in: *The World Economy* 22(1), S. 117-143
- Moran, T. H.** (2000): Investment Issues, in: Schott, J. J. (Hrsg.): *The WTO After Seattle*, Institute for International Economics, Washington, D.C., S. 223-241
- Narlikar, A.** (2001): WTO Decision-Making and Developing Countries, T.R.A.D.E. Working Papers 11, South Center, Genf
- OECD** (2001): *The DAC Guidelines – Strengthening Trade Capacity for Development*, OECD, Paris
- Oxfam** (2002): *Rigged Rules and Double Standards. Trade, Globalization, and the Fight Against Poverty*, Oxfam International, o.O. Im Internet erhältlich unter www.maketrade-fair.com
- Powell, J.** (2002): *Cornering the Market: The World Bank & Trade Capacity Building*, Bretton Woods Project, London, im Internet erhältlich unter www.brettonwoodsproject.org/briefings/index.html
- Rajapathirana / Lusthaus / Adriene** (2000): Review of the Integrated Framework for Technical Assistance for Trade Development of Least Developed Countries, WTO-Dokument WT/LDC/SWG/IF/1, 6. Juni 2000.
- Rodríguez, F. / D. Rodrik** (1999): Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National Evidence, National Bureau of Economic Research Working Paper 7081, NBER, Cambridge/Ma., im Internet erhältlich unter www.nber.org/papers/w7081
- Rodrik, D.** (1995): Trade and Industrial Policy Reform, in: Behrman, J. / T. N. Srinivasan (Hrsg.): *Handbook of Development Economics Vol. III B*, Amsterdam etc., S. 2925-2982
- (1999): *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Solignac Lecomte, H.-B.** (2001): Building Capacity to Trade: A Road Map for Development Partners – Insights from Africa and the Caribbean, Discussion Paper 33, ECDPM, Maastricht
- Solignac Lecomte, H.-B.** (2002): Capacity-building and Technical Assistance for Developing Countries After Doha, in: *Bridges – Between Trade and Sustainable Development* 6 (1)
- Srinivasan, T.N.** (1999): Developing Countries in the World Trading System: From GATT, 1947, to the Third Ministerial Meeting of the WTO, 1999, in: *The World Economy* 22 (8), S. 1047-1064
- Stiglitz, J.E.** (2000): Two Principles for the Next Round or, How to Bring Developing Countries in from the Cold, in: *The World Economy* 23 (4), S. 437-454
- Trebilcock, M. / R. Howse** (1999): *The Regulation of International Trade*, London, New York
- UNCTAD** (2000): *Handbook of International Trade and Development Statistics*, New York, Genf
- UNCTAD** (2002): *Trade and Development Report 2002*, New York, Genf
- Wilson, J.S.** (2002): Standards, Regulation, and Trade: WTO Rules and Developing Country Concerns, in: B. Hoekman / A. Mattoo / P. English (Hrsg.): *Development, Trade, and the WTO. A Handbook*, World Bank, Washington, D.C.
- World Bank** (2002): *Global Economic Prospects and the Developing Countries. Making Trade Work for the World's Poor*, Washington, D.C.
- WTO** (2001): *Market Access: Unfinished Business. Post Uruguay-Round Inventory and Issues*, WTO Special Studies 6, Genf
- WTO** (2002): *Annual Report 2002*, Genf