

# S I D

Society for International Development

Chapter Bonn

---



## Nachlese zum 32. Entwicklungspolitischen Fachgespräch Die Eignung des Außenhandels für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern

Diskussion mit Peter Wahl  
Hauptamtliches Vorstandsmitglied von weed

### I. Einleitung:

Zur Eröffnung des Vortrags wies Herr Oldenbruch auf die Entstehung der Frage, ob Außenhandel für die Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern geeignet ist, hin. Sie kam auf, als zahlreiche NGOs die Erreichbarkeit von Entwicklung durch Außenhandel betonten und von einem positiven Zusammenhang ausgehend den Automatismus „steigender Außenhandel gleich steigende Lebensbedingungen“ aufstellten. Zum Vergleich führte er die Problematik der Entschuldung armer Länder auf: auch hier werde in einem axiomatischen Gedankengang eine Logik aufgestellt, dem zu Folge Entschuldung positiv sein müsse und an keinem Punkt hinterfragt werden müsse, wo das Geld aus den Krediten verblieben sei.

### II. Vortrag:

Herr Wahl zeichnete zunächst die aktuelle Diskussion entwicklungspolitischer Konsequenzen der handelspolitischen Liberalisierung nach.

Die Krise der WTO habe bereits in Seattle begonnen und sich in Cancun fortgesetzt. Zum Verständnis müsse man die Diskussion in den Kontext der Globalisierung einbetten. Da der Begriff der Globalisierung ein Containerbegriff sei, betonte Herr Wahl die Notwendigkeit, diesen zu definieren. Demnach ist Globalisierung ein mehrschichtiger Prozess, in dessen Kern die ökonomische und technische Veränderung in den drei Sektoren (Landwirtschaft, Industrie, Dienstleistungen) stehe. Dieser Prozess der Veränderung hat drei Dimensionen:

1. die ökonomische Dimension
2. die politische Dimension, d.h. Herausbildung globaler Governancestrukturen, wie z.B. in Form der WTO,
3. die eminent kulturelle Dimension.

Die erste große Welle der Globalisierung habe man bereits im 15. Jahrhundert mit der Eroberung Amerikas beobachten können, in dessen Folge es zu kulturellen Angleichungs- und Austauschprozessen gekommen sei. Der zweiten Welle der Globalisierung während der Industrialisierung folge nun seit 25-30 Jahren die dritte Welle.

Herr Wahl stellte die These auf, dass diese dritte Welle ein außerordentlich tief greifender historischer Prozess sei, der durchaus mit der Tragweite bzw. den Umbrüchen der Industrialisierung zu vergleichen sei. Zu beobachten sei vor allem die Ökonomisierung weiterer Lebensbereiche, so z.B. von Dienstleistungen, die bisher nicht international handelbar erschienen, darunter alle, bei denen sich Ton, Schrift, Bild digitalisiert übertragen lassen oder sogar von menschlichen Genen, die global handelbar werden. Damit würden völlig neue Dimensionen des Handels freigesetzt. Handel sei Bestandteil der Umwälzung und fördere diese. Daher seien diese Fragen auch in hohem Maße von entwicklungspolitischer Relevanz.

Herr Wahl führte folgendes Beispiel für die Dimension der Globalisierung an:

- Der zweitgrößte Exportposten der USA sind audiovisuelle Produkte (Musik, Nachrichten, Filme etc.), hinter deren Export durchaus ökonomische Macht, d.h. Marktmacht, stehe. Allerdings habe die Ausbreitung dieser Produkte nicht nur eine ökonomische, sondern auch eine kulturelle Seite, die in Zeiten der Globalisierung zur „Nebenwirkung“ werde und damit dem Handel eine weitaus bedeutendere Position als früher einräume.

Entwicklung sei damit also nicht nur eine Frage von Geld, Expertise und Fachleuten, sondern ebenso von Kultur, Politik und Governance. Daher müsse man über komplexe gesellschaftliche Prozesse sprechen, wenn man sich der Frage des Handels widmet. Es sei daher ein klassischer Fehler der WTO, die Ökonomie isoliert zu betrachten und z.B. ökologische Kosten zu externalisieren. Herr Wahl betonte die Notwendigkeit der Erweiterung der Diskussion um die politische, soziale, ökologische und kulturelle Dimension des Handels, da Entwicklung nicht machbar sei ohne diese Komplexität zu bedenken.

### III. Diskussion:

Herr Oldenbruch betonte zu Beginn die geplante Richtung der Diskussion „Wie kann es möglich gemacht werden, dass bei einem erhöhtem Anteil eines Entwicklungslandes am Außenhandel Arme profitieren, ohne dass dazu paternalistische Wohltaten von oben notwendig sind, d.h. sie durch eigene Anstrengungen und Fähigkeiten in die Lage geraten, ihre Grundbedürfnisse besser befriedigen zu können?“

Dennoch drehte sich der Großteil der Wortbeiträge eher um die Frage der Nützlichkeit von Globalisierung im Allgemeinen und der WTO im besondern, sowie mögliche Formen bzw. Reformen der WTO-Politik.

Ein Diskussionsteilnehmer wies darauf hin, dass die These des positiven Handels für die Entwicklungsländer sehr der Trickle-down-Theorie ähnele. Ihm zu Folge sei aber die Frage, ob z.B. der Niger oder der Tschad von erhöhtem Außenhandel profitiere, auch in sehr starkem Maße von Good Governance der Länder abhängig. Daher stellte er die Frage an Herrn Wahl, ob es nicht sinnvoll sei, wenn die WTO Auflagen in Richtung Good Governance mache.

Herr Wahl sagte hierauf, dass man immer die Verteilungsfrage berücksichtigen müsse – im globalen Kontext, d.h. auf dem Weltmarkt, sowie auf Ebene der einzelnen Gesellschaften. Es herrsche das Paradigma vor, dass der Markt sich stets selbst zum Besten reguliere. Dabei lasse man aber die Realität außer Acht, nach der die Armen immer ärmer und Reiche immer reicher würden. Seit der Diskussion um den UNDP Human Development Indicator wisse man, dass eine Steigerung des BIP nicht unbedingt auch für die Bevölkerung positiv sein muss. Daher sei eine Veränderung/Reform der WTO auch nicht ohne die Änderung dieses Paradigmas möglich. Liberalisierung dürfe nicht mehr das Hauptziel der WTO sein, vielmehr müsse politische Regulierung erlaubt sein und praktiziert werden. Dies hieße z.B. Protektionismus selektiv und phasenweise zu betreiben. Zur Veranschaulichung erläuterte Herr Wahl folgende Beispiele:

- Der billige Export von Rindfleisch aus der EU habe den Rindfleischmarkt in Afrika zerstört und so ökonomische, soziale und ökologische Effekte ausgelöst. Ökologisch, da durch das Verschwinden des Viehs aus bestimmten Zonen negative Nebenwirkungen entstanden seien. In diesem Fall wäre es somit besser gewesen, die EU hätte von dem Billig-Export abgesehen. Da diese Handlungsalternative aber eher unwahrscheinlich ist, wäre eine internationale Regulierung des Exports durch die Länder in Form von Protektionismus sinnvoll.
- In Ostafrika z.B. ersetzte die Blumenproduktion im Zuge der Exportorientierung die Produktion von Hirse, was eine kritische Situation der Nahrungsmittelversorgung im Lande zur Folge hatte.
- Durch den Annex zu GATS über Finanzdienstleistungen werden Local Content Regulierungen ausgehebelt. Dies bedeute, dass Auflagen an Banken, wie z.B. die Bereitstellung eines Teils ihres Kreditportfolios für günstige Kredite oder Mikrofinanzierung als „Wett-

bewerbsnachteil“ eliminiert werden. Damit werde der Zugang zu Kapital für Arme weiter erschwert.

Diese Beispiele zeigten, so Wahl, dass Hilfe für die Armen nur dadurch möglich werde, dass die Entfaltung der Reichen verhindert werde. Insofern müsse die WTO in Richtung entwicklungspolitischer Interessen reformiert werden.

In der Teilnehmerrunde wurden verschiedene Fragen thematisiert:

Es kam die Frage nach den Handlungskompetenzen der WTO auf. Müsste die WTO selbst PRSP durchsetzen und Good Governance ermöglichen und wer könnte den Link zwischen politischen Rahmenbedingungen und Handel herstellen?

Einige Teilnehmer betonten, dass die Kritik an der WTO nicht gerechtfertigt sei. So müsse man bedenken, dass nicht die WTO Ursache für die Verzerrung auf dem Weltmarkt sei. Denkbar sei auch, dass gerade die WTO als Organisation die Fähigkeit habe, schädliche Subventionen zu bekämpfen. Entspräche sie nicht als einziger Mechanismus, der in Zukunft in der Lage sein werde die Problematik zu regeln? Außerdem biete die WTO – trotz der Tatsache, dass bisher vor allem Interessen der Industrieländer vertreten werden – als einzige Organisation ein Forum für Entwicklungsländer, die ansonsten keine starke Lobby haben. Der Vorschlag von Herrn Wahl, die WTO als entwicklungspolitische Organisation zu nutzen sei zwar positiv, aber eher als illusorisch einzustufen.

Als problematisch zu erachten sei, so ein Teilnehmer, dass Liberalisierung stets da angestrebt sei, wo Industrieländer ihre Produkte verkaufen wollen und Liberalisierung nicht zu Lasten der EU oder der USA vollzogen werde. Im Hinblick hierauf habe die WTO scheinbar kaum Einfluss.

Andererseits wurde ein Beispiel aus der Baumwollproduktion angeführt, in welchem Brasilien erwägt vor dem Schiedsgericht der WTO zu klagen. Demnach sei die WTO also doch ein Forum und eine Instanz mit Wirkung, z.B. durch den Streitschlichtungsmechanismus. Seit Cancun sei ein Prozess zu beobachten, dass Entwicklungsländer Öffentlichkeit fordern und die politische Sicht auf Handelsfragen betonen. Um solche Prozesse in Gang zu setzen, brauche es natürlich vor allem starke Länder.

Wahl betonte darauf, dass es nicht die Frage sei ob „Multilateralismus ja oder nein“ sondern darum gehe, was man für eine sinnvolle Politik der WTO wolle. Zur Zeit habe man zwar einen formalen Multilateralismus, dieser sei aber eigentlich hegemonial geprägt.

Es sei in der Vergangenheit leicht gewesen, die Senkung der Zölle und die Marktöffnung durchzusetzen und nun zeige sich, dass der Abbau der Subventionen ein sehr viel schwierigeres Unterfangen darstelle. Der Liberalisierung folge also die bis jetzt ungelöste Subventionsfrage.

Laut Wahl bedarf es eines machtpolitischen Veränderungsprozesses für eine gerechtere und gleichberechtigtere Welt. Es sei ein realer Prozess, dass viele Themen bereits in bilateralen Verträgen und regionalen Freihandelszonen geregelt seien. Daher müsse der Multilateralismus des freien Handels unter diesen Realitäten gesehen werden, auch wenn dies nur eine kurz- bis mittelfristige Strategie sein könne. Langfristig führe der Abbau von Subventionen und die weitere Marktöffnung zur Verfestigung der bestehenden Arbeitsteilung zwischen Nord und Süd falls keine Regulierung möglich sei.

Auf die Frage, inwiefern man mit Konditionalitäten arbeiten könne, wies Herr Wahl auf die Tatsache hin, dass Demokratisierung ein hohes Maß an Partizipation bedeute. Es wäre demnach wichtig Strategien zur Stärkung der Zivilgesellschaft durchzusetzen. So müssten z.B. Schiedsverfahren per Vorschrift die Interessen der Zivilgesellschaft anhören. Auf diese Weise könne man der Konditionalisierung den Beigeschmack der Paternalität nehmen. Ein Resultat von Konditionalität zwischen Zivilgesellschaft und WTO wäre beispielsweise, dass ein bestimmter Prozentsatz der Handelseinnahmen für Armutsprogramme verwendet würde.

An dieser Stelle versuchte Herr Oldenbruch noch einmal die Diskussion auf das Ziel und die anfänglich genannte Fragestellung zu lenken. Er merkte an, dass man die zwei von Herrn Wahl genannten Handlungsstränge – Verhindern, dass Reiche ihre Interessen durchsetzen sowie die Zivilgesellschaft verstärkt berücksichtigen – kritisch betrachten müsse. So sei die Zivilgesellschaft

in den meisten Ländern nicht mit der armen Bevölkerung gleichzusetzen und die armen Bevölkerungsgruppen hätten dort keine Ausdrucksmöglichkeit. Er stellte noch einmal die Frage danach, was in den armen Ländern geschehen müsse, damit die Bevölkerung von einem steigenden Handelsvolumen profitieren und dann später auch partizipativ an Entscheidungen teilhaben könne.

Ein Teilnehmer stellte die Frage, inwiefern die WTO überhaupt als Organisation geeignet sei, die Entwicklung der armen Länder voran zu treiben. Müsste die WTO nicht als Endstufe eines Prozesses erachtet werden, in dem über bilaterale Abkommen regionale Märkte geschaffen werden? Er stellte die These auf, dass über die Partizipation der Bevölkerung von unten Veränderungen angestrebt werden sollten, bevor die Endstufe „Zustand WTO“ erreicht werden könne.

In einem anderen Redebeitrag wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, eine Brücke zu schlagen zwischen der WTO und Good Governance. Die WTO versuche schließlich Rules Based Trade zu schaffen. So wolle man in Entwicklungsländern partielle Protektion für Produkte zulassen, die in Industrieländern stark subventioniert werden. Ziel sollte sein, nur für Kleinbauern relevante Produkte zu schützen. Wenn aber ein regelfreier Raum entstehe, hätte dies negative Folgen, da dann die Machthaber und nicht die Betroffenen entscheiden würden. Daher müsste eine Regel den Rahmen stecken für die Auswahl der Produkte. Dies wäre dann auch ein Beitrag zu Good Governance.

Wahl antwortete darauf, dass die Entwicklungsländer bisher im Wesentlichen die Verlierer der Globalisierung gewesen seien. Nach Seattle und Cancun würden nun Gegenmachtprozesse sichtbar. Beispiel hierfür sei das Prinzip des „special and differential treatment“. Dies sei zwar ein zeitlich begrenztes Mittel; die Entwicklungsländer hätten aber eine Verlängerung der Fristen durchgesetzt. Der harte Kern des WTO-Regelwerkes ist die Meistbegünstigungsklausel. Das hier geltende Prinzip der automatischen Ausdehnung von Liberalisierungen stehe im Widerspruch zur real existierenden Asymmetrie zwischen den Ländern. Die Regel der Meistbegünstigung müsse eher hinten angestellt werden, da sie einen hohen Liberalisierungsdruck für die Entwicklungsländer bedeute.

Weiterhin wies er darauf hin, dass die WTO nur dann ein System mit Akzeptanz werden könne, wenn daneben eine Organisation mit sozialen Kompetenzen (z.B. die ILO) stünde. Es sei schließlich ein Demokratieproblem der WTO, dass sie, als einzige Organisation neben dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, durch ihr Schiedsgericht über ein rechtlich abgesichertes tiefes Eingriffsrecht in nationale Souveränität verfüge. Prinzipiell seien diese Eingriffsrechte nicht falsch, aber durch ihr Machtmonopol entstehe eine Ungleichheit zwischen der WTO, der ILO und anderen UNO-Organisationen.

Auf die konkrete Frage, wie eine partnerschaftliche Welt zu gestalten sei, erwiderte Herr Wahl, dass er ungern große Gegenentwürfe präsentiere, sondern eher die Konzentration auf den Prozess dorthin suche, um die Ansatzpunkte zur Veränderung zu finden. Diese sieht Herr Wahl an zwei zentralen Stellen:

1. Kritik am herrschenden Paradigma
2. Demokratisierung (Partizipation der ZG; Absinken parlamentarischer Kontrolle zur Bedeutungslosigkeit als Problem)

Ihm zu Folge hängt Demokratie von zwei Punkten ab. Zum einen „size matters“, d.h. die Größe des Zusammenschlusses sei ausschlaggebend, und zum anderen „complexity matters“. Hier wies Herr Wahl darauf hin, dass sich viele politische Prozesse schon verwaltungstechnisch für die Entwicklungsländer nicht meistern ließen. Dies sei ein grundsätzliches Problem für gleichberechtigten Multilateralismus.

Ein Teilnehmer betonte, dass die WTO als Machtinstrument der Reichen heute und in Zukunft gesehen werden müsse. Ihre Reform sei also nur durch eine starke Gegenmacht möglich. Denn Protektionismus sei zwar für regionale Gemeinschaften unablässlich, sei aber nicht Ziel der WTO.

Ein anderer Teilnehmer stellte die Hypothese von Herrn Wahl in Frage, wonach Konditionierung, Förderung der Zivilgesellschaft und Partizipation als erste Schritte erfolgen müssten. Ihm

zu Folge müsse die Partizipation der Zivilgesellschaft erst durch das Wachstum entstehen. Daher sah er eine Chance darin den Liberalisierungsdiskurs politisch zu nutzen, statt die Liberalisierungsregeln zu unterlaufen.

Eine Gegenposition hierzu wurde an Hand eines Beispiels zur Bohnenproduktion deutlich. So habe die GTZ ein Projekt zum Bohnenanbau in der Contre-Saison geplant, aber nicht durchgeführt. Einige Jahre später ergriff die lokale Bevölkerung die Initiative, baute Bohnen an und verkaufte diese nach Europa. Hier gab es also Zivilgesellschaft auf der Ebene der armen Bevölkerung, wenn sie auch auf Ebene der WTO kein Sprachrohr hatte.

Herr Wahl sagte darauf abschließend, man dürfe die Frage Marktöffnung oder Abschottung nicht schwarz-weiß sehen. Er trat dafür ein in der heutigen Situation Abschottung zuzulassen bis die Subventionen abgebaut sind, d.h. zuzulassen solange die Abschottung entwicklungspolitisch nützlich ist. Im Grunde könne man der Regel folgen, dass ein Land immer dann für Liberalisierung eintrete, wenn es stark ist im Wettbewerb und umgekehrt. Die Geschichte habe gezeigt, dass Staaten erst bei Erreichung der Wettbewerbsfähigkeit die Öffnung nach außen gewagt haben. Demnach bedeute eine Öffnung des Marktes in einem Stadium der Schwäche eine Reproduktion der bereits vorhandenen Asymmetrie.

Zuletzt ging Herr Wahl noch einmal auf die Zivilgesellschaft ein. Sie könne nicht auf NGOs reduziert werden, da der Begriff weiter sei. Zivilgesellschaft könne auch aus Initiativen der ärmsten Bevölkerungsgruppen entstehen (z.B. Landlosenbewegung in Brasilien) und diese Selbstorganisation der Armen stehe in enger Verbindung mit „Empowerment“. So müssten Selbstorganisation und „Empowerment“ einander ergänzen, z.B. indem Prozesse, die aus der Bevölkerung kommen unterstützt werden. Bildung, Wissen und das Internet seien gute Möglichkeiten zum „Selfempowerment“.

Günther Oldenbruch

Charlotta Heck