

Vorwort

Globale Interaktion - nicht abgeschirmte Isolation – war von jeher die Grundlage wirtschaftlichen Fortschritts in unserer Welt. Gemeinsam mit Migration, Kommunikation und der Verbreitung von wissenschaftlichen Erkenntnissen und technischem Know-how war es schon immer Handel, der einen Beitrag zur Milderung der grassierenden Armut und der „garstigen, verrohten und kurzen“ Leben der Menschen leistete. Und doch, trotz allen Fortschritts, ist das Leben für einen Großteil der Weltbevölkerung nach wie vor garstig, verroht und kurz. Die reiche Segen globalisierten Handels hat einige erreicht, andere jedoch nicht.

Es bedarf der Schaffung geeigneter Bedingungen für eine umfassendere und gerechtere Verteilung des ungeheuren Nutzens, der durch Handel entsteht. Ist das möglich, ohne die globale Marktwirtschaft zu zerstören? Die Antwort lautet eindeutig: Ja! Viele unterschiedliche Formen der Ressourcenverteilung oder Regulierungen (wie Patent- und Kartellgesetze) bzw. soziale Errungenschaften, die eine Teilnahme an der Marktwirtschaft erleichtern (wie Grundbildung und Gesundheitsfürsorge), gehen durchaus konform mit marktwirtschaftlichen Prinzipien. Je nach Ausgestaltung dieser Rahmenbedingungen würden allein durch die Marktwirtschaft verschiedene Preisniveaus, unterschiedliche Austauschverhältnisse (Terms of Trade), Einkommensverteilungen und allgemein eine größere Bandbreite an Gesamtergebnissen erzeugt werden. Das gegenwärtig vorherrschende Ausmaß an Ungleichheit und Armut kann durch institutionelle Veränderungen und Politikreformen radikal verändert werden, ohne dass dadurch gleich die globale Wirtschaft zerstört würde.

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit genau dieser Aufgabe. Es werden die institutionellen Merkmale diagnostiziert, die einer gerechteren Verteilung der Früchte des Austausches und Handels im Wege stehen. Organisationsstrukturen, bei denen Reformbedarf besteht, sind zum Beispiel die bestehenden Patentgesetze, durch die letztlich den Bedürftigsten der Zugang zu den notwendigsten Medikamenten verwehrt wird (während gleichzeitig wenig Anreiz geschaffen wird, besonders angepasste Arzneien wie Vorbeugungs-Impfstoffe, die für pharmazeutische Unternehmen weniger gewinnträchtig sind, zu entwickeln).

Ich werde hier nicht versuchen, den Bericht zusammenzufassen. Es liegt bereits eine sehr nützliche Zusammenfassung vor, deren Vorzüglichkeit nicht, so hoffe ich, von der Lektüre der Gesamtstudie abhält. Die Vorschläge, die von den Autoren der Studie hinsichtlich spezifischer institutioneller Änderungen gemacht werden, sind ernsthafter Prüfung wert. Die Studie verfolgt außerdem das allgemeine Ziel, eine Diskussion über solche institutionelle Organisationsstrukturen anzuregen, die den Interessen der Armen und Benachteiligten am besten dienen. Grundlegendes Ziel ist es, die enormen Vorteile des Handels, die viele Befürworter der Globalisierung hervorheben, mit dem dringenden Bedürfnis nach Fairness und Gerechtigkeit, das die Motivation für einen Großteils der Anti-Globalisierungs-Bewegung ist, zu verbinden. Beide Interessenrichtungen sind in die konstruktiven Schlussfolgerungen und Vorschläge der Studie eingegangen.

Amartya Sen
Ehrenpräsident von Oxfam GB
März 2002

UNFAIRES SPIEL - ZWEIERLEI MAß: HANDEL, GLOBALISIERUNG UND DER KAMPF GEGEN ARMUT

Zusammenfassung des 270-seitigen Oxfam Report:

„Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty”

Der internationale Handel ist im Kern paradox. In der globalisierten Welt des frühen 21. Jahrhunderts ist Handel eine der stärksten Kräfte, die unser aller Leben verbindet. Zugleich ist er auch Quelle beispiellosen Reichtums. Und doch bleiben Millionen der Ärmsten der Welt dabei auf der Strecke. Wachsender Reichtum ging Hand in Hand mit Massenarmut und der Zunahme der bereits obszönen Ungleichheiten zwischen Arm und Reich. Der Welthandel birgt das Potenzial in sich, als kräftiger Antrieb sowohl für die Armutsbekämpfung als auch für Wirtschaftswachstum zu dienen, doch dieses Potenzial verfliegt. Das Problem ist nicht, dass internationaler Handel als solcher den Bedürfnissen und Interessen der Armen entgegensteht, sondern dass die Regeln des Welthandels zugunsten der Reichen manipuliert sind.

Die sozialen Kosten des unfairen Handels sind immens. Wenn Afrika, Ostasien, Südasien und Lateinamerika ihren Anteil am Weltexport jeweils um ein Prozent steigern würden, könnten mit dem daraus entstehenden Einkommenszuwachs 128 Millionen Menschen aus der Armut erlöst werden. Eine derartige Armutsverringerung würde auch in anderen Bereichen, z.B. Gesundheit von Kindern oder Bildung, zu Verbesserungen führen.

Rhetorisch betonen die Regierungen reicher Länder unablässig ihr Engagement für den Abbau von Armut. Zugleich betreiben dieselben Regierungen jedoch eine Handelspolitik, die als Raub an den Armen der Welt bezeichnet werden muss. Für Entwicklungsländer, die auf die Märkte reicher Länder exportieren wollen, sind die Zollschränken vier Mal höher als für andere Industrieländer. Durch diese Handelshemmnisse entgehen den armen Länder jährlich 100 Milliarden Dollar – das Doppelte dessen, was sie an Entwicklungshilfe erhalten.

Es gibt zahlreiche höfliche Formulierungen, die dieses Verhalten der Regierungen reicher Länder umschreiben. Die raue Wirklichkeit ist jedoch, dass ihre Politik den Armen der Welt ungeheures Leid zufügt. Wenn die reichen Länder den Armen der Welt den Zugang zu ihren Märkten verwehren, nehmen sie ihnen damit auch die Chance, der Armut zu entfliehen.

Erschwerter Marktzugang ist jedoch nicht der einzige Fall unfairer Handelsregeln oder von „Zweierlei Maß“ der Regierungen des Nordens. Während reiche Länder ihre Märkte abschotten, werden arme Länder vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank

gedrängt, ihre Märkte in halsbrecherischem Tempo zu öffnen, mit oft fatalen Folgen für arme Bevölkerungsgruppen. Das Problem der niedrigen und instabilen Rohstoffpreise, aufgrund derer Millionen Menschen in die Armut getrieben werden, wird von der internationalen Staatengemeinschaft nicht ernsthaft angegangen. Gleichzeitig wenden mächtige transnationale Unternehmen (TNU) Investitions- und Beschäftigungspraktiken an, die Armut und Unsicherheit verstärken; dies nahezu uneingeschränkt, abgesehen von einigen selbst auferlegten, wenig wirksamen Richtlinien. Die Welthandelsorganisation (WTO) ist ein weiterer Teil des Problems. Viele ihrer Regelungen zu geistigem Eigentum, Investitionen und Dienstleistungen schützen die Interessen reicher Länder und mächtiger TNU, während sie gleichzeitig den Entwicklungsländern ungeheure Kosten aufbürden. Die Tendenz der WTO, die Eigeninteressen reicher Länder und großer Konzerne zu begünstigen, wirft grundsätzliche Fragen nach ihrer Legitimation auf.

Eine Reform des Welthandels ist nur eine der Bedingungen für die Beendigung der weitreichenden sozialen Ungerechtigkeiten, die mit der Globalisierung einhergehen. Handlungsbedarf besteht auch hinsichtlich der Erweiterung von Chancen und Möglichkeiten sowie des Abbaus der Ungleichheiten in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Einkommensverteilung. Allerdings sind die Welthandelsregeln ein ganz entscheidender Teil des Armutsproblems. Es bedarf grundlegender Reformen, um sie zu einem Teil der Lösung zu machen.

DIE OXFAM HANDELSKAMPAGNE

Dieser Bericht stellt die Ergebnisse von Oxfams Analyse der Regeln des Welthandels dar. Die auf Grundlage des Berichts gestartete Handelskampagne zielt darauf ab, dieses Regelwerk zu verändern, damit das Potenzial von Handel zur Armutsminderung freigesetzt wird. Dem Bericht liegt die Überzeugung zugrunde, dass es an der Zeit ist, der Doppelmoral ein Ende zu setzen und den Handel fair zu gestalten. Zu den wichtigsten politischen Zielen Oxfams gehören dabei:

- Eine Verbesserung des Marktzugangs für arme Länder und die Beendigung des Kreislaufs von subventionierter Agrar-Überproduktion und Dumpingexporten reicher Länder.
- Die Abschaffung der Auflagen in IWF/Weltbank-Programmen, mit denen arme Länder ohne Rücksicht auf die Auswirkungen für arme Menschen zur Öffnung ihrer Märkte gezwungen werden.
- Die Schaffung einer neuen Internationalen Rohstoff-Institution zur Förderung der Diversifizierung und Beendigung des Überangebots, damit die Preise auf ein Niveau angehoben werden, das für die Erzeuger einen angemessenen Lebensstandard sicherstellt; sowie eine Veränderung der Praxis der Unternehmen hin zur Zahlung gerechter Preise.

- Die Aufstellung neuer Regelungen bezüglich der Rechte an geistigem Eigentum, um sicherzustellen, dass sich arme Länder neue Technologien und Basismedikamente leisten können und dass Bauern Saatgut einlagern, tauschen und verkaufen dürfen.
- Ein Verbot von Regelungen, durch die Regierungen zu Liberalisierung oder Privatisierung von sozialen Grunddienstleistungen gezwungen werden, die für die Armutsminderung entscheidend sind.
- Die Anhebung der Qualitätsstandards für privatwirtschaftliche Investitionen und Arbeitsbedingungen.
- Eine Demokratisierung der Welthandelsorganisation, damit die Stimmen der armen Länder mehr Geltung erhalten.
- Die Umgestaltung der nationalen Politiken der Entwicklungsländer in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Regierungsführung, damit arme Menschen ihre Fähigkeiten entwickeln, ihr Potential ausschöpfen und sich unter gerechteren Bedingungen am Wirtschaftsgeschehen beteiligen können.

Warum eine Kampagne zum Thema Handel, und warum jetzt? Auf diese Frage gibt es drei Antworten. Erstens ist das bestehende Handelssystem unverträglich. Die durch die derzeitigen Handelspraktiken erzeugten Extreme an Reichtum und Armut dürften von keiner zivilisierten Gesellschaft hingenommen werden. Ebenso wenig sollten wir alle den Machtmissbrauch, die Ungerechtigkeit und die Gleichgültigkeit gegenüber Leid hinnehmen, die die Grundlage für derartige Praktiken bilden.

Der zweite Grund lässt sich in einem einfachen Begriff zusammenfassen: „aufgeklärtes Eigeninteresse“. Was sich gegenwärtig ereignet, ist nicht nur unverträglich, es ist auch nicht nachhaltig. Große Teile der Entwicklungsländer weltweit verkommen zu Enklaven der Verzweiflung, immer weiter ins Abseits gerückt und vom wachsenden Reichtum, den der Handel schafft, abgeschnitten. Letzten Endes kann auf solchen Fundamenten kein gemeinschaftlicher Wohlstand aufgebaut werden. Denn ebenso wenig, wie die wirtschaftlichen Kräfte, die die Globalisierung vorantreiben, werden auch Zorn, Verzweiflung und soziale Spannungen, die mit den enormen Ungleichheiten bezüglich Reichtum und Entwicklungschancen einhergehen, an nationalen Grenzen Halt machen. Die Instabilität, die daraus resultiert, bedroht uns alle. In der globalisierten Welt von heute ist das Leben jedes Einzelnen mehr denn je mit dem Leben anderer untrennbar verbunden, und das gilt auch für unseren Wohlstand. Als globale Gemeinschaft gehen wir entweder zusammen unter oder wir überleben gemeinsam. Kein Staat, egal wie stark oder reich, ist in diesem Sinne eine Insel.

Der dritte Beweggrund für Oxfams Handelskampagne besteht in der Überzeugung, dass Wandel möglich ist. Das internationale Handelssystem ist keine Naturgewalt. Es ist ein Tauschsystem, durch Regeln und Institutionen betrieben, die Ausdruck politischer Entscheidungen sind. Deren Prioritäten können den Interessen der Schwachen und Wehrlosen, aber auch der Reichen und Mächtigen entsprechen. Durch Handel werden globale Armut und Ungleichheiten verschärft, weil das internationale Handelssystem auf diese Resultate hin betrieben wird. An den Spielregeln des Welthandels spiegelt sich die Macht der Eigeninteressen. Konzertierte öffentliche Kampagnenarbeit kann dies ändern. Wie die internationale Kampagne zum Schuldenerlass für arme Länder verdeutlicht, kann durch öffentliches Handeln Raum für die Interessen der Armen auf der internationalen Agenda

geschaffen werden. Und daraus können tatsächliche Vorteile für die menschliche Entwicklung entstehen.

Letztlich ist eine klare Entscheidung zu treffen. Wir können uns entscheiden, Handelsregeln zuzulassen, durch die weiterhin Armut und Elend verursacht wird, und uns den Folgen stellen. Oder wir können die Regeln ändern. Wir können zusehen, wie durch die Globalisierung weiterhin Vorteile für Wenige und Nachteile für Viele entstehen. Oder wir können ein neues Modell der umfassenden Globalisierung schmieden, das auf gemeinsamen Werten und Prinzipien sozialer Gerechtigkeit gründet. Wir haben die Wahl. Und der Zeitpunkt für diese Entscheidung ist jetzt.

1 HANDEL UND GLOBALISIERUNG IM 21. JAHRHUNDERT

Mit einem gut geregelten Welthandel könnten Millionen Menschen aus der Armut erlöst werden. Allerdings bedingt verstärkter Handel nicht automatisch Armutsminderung. Die Erfahrungen der Entwicklungsländer offenbart die Kluft zwischen dem erfolgversprechenden Potential von Handel einerseits und den enttäuschenden Ergebnissen, die zunehmende Handelsintegration begleiten, andererseits.

Die aktuellen Diskussionen um den Handel werden vom ritualisierten Schlagabtausch zwischen zwei gegensätzlichen Lagern beherrscht. Die eine Seite behauptet, dass Globalisierung über den Handel bereits jetzt den Armen nutzt. Ihr Rezept für die Zukunft heißt „weiter so“. Die andere Seite dreht dieses Weltbild genau um. Sie behauptet, dass Handel an sich den Armen schadet. Die Teilnahme am Handel, so lautet das Argument, führe unweigerlich zu noch größerer Armut und mehr Ungerechtigkeit. Hieraus ergibt sich die Schlussfolgerung, 'je weniger Handel, desto besser'.

Die Anti-Globalisierungsbewegung verdient Anerkennung, weil sie zum einen überaus bedeutsame Fragen über soziale Gerechtigkeit aufgeworfen, und zum anderen mit Nachdruck die Schattenseiten der Globalisierung auf die politische Agenda gesetzt hat. Allerdings ist das Wortgefecht zwischen Handelsoptimisten und Handelspessimisten, das praktisch jede internationale Konferenz begleitet, kontraproduktiv. Denn beide Weltbilder stehen in krassem Widerspruch zu den Tatsachen – und keines von beiden bietet eine aussichtsreiche Perspektive für die Zukunft. Dass diese um den Handel tobende Debatte völlig am Ziel vorbei geht, ist fatal, vor allem, weil umwälzende Veränderungen das globale Handelssystem gänzlich neu gestalten. Diese Veränderungen haben für alle Länder weitreichende Folgen – und ihre künftige Ausrichtung wird über die Erfolgsaussichten für das Ausmerzen von Armut entscheiden.

Zum Teil sind diese Veränderungen messbar. Der Anteil am Welteinkommen, der durch Handel generiert wird, ist aufgrund des schnelleren Anstiegs der Exporte im Vergleich zum globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) heute größer als je zuvor. Folglich werden

Veränderungen in den Handelsstrukturen zunehmenden Einfluss auf die Strukturen der Einkommensverteilung haben – und auf die Aussichten auf Armutsminderung. Die Entwicklungsländer verzeichnen besonders rasche Zuwächse hinsichtlich ihrer Exporte im Verhältnis zum BIP. Die Exporte machen heute mehr als ein Viertel ihres gemeinsamen BIP aus. Dieser Anteil ist höher als bei den reichen Ländern.

Auch die Zusammensetzung der Ausfuhren aus Entwicklungsländern veränderte sich. Zwar sind viele Entwicklungsländer weiterhin von Rohstoffexporten abhängig, jedoch gibt es bei den Fertigprodukten einen Anstieg zu verzeichnen. Während des letzten Jahrzehnts florierten Hochtechnologieexporte, wobei sich Länder wie China, Indien und Mexiko zu bedeutenden Anbietern von Spitzentechnologien, neben arbeitsintensiven Gütern, entwickelten.

Die veränderte Rolle von Entwicklungsländern in der internationalen Arbeitsteilung zeugt von den starken technologischen Triebkräften der Globalisierung. Die Verbindung von Computertechnologie und Telekommunikation – bzw. Digitalisierung – revolutioniert die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Unter dem Dach transnationaler Unternehmen (TNU) wurde die Herausbildung globaler Produktionssysteme vorangetrieben. Die Zunahme des Handels innerhalb von Unternehmen war eine der stärksten Kräfte, die zur Ausweitung des Welthandels führten. Die Auslandsumsätze der 100 größten TNU entsprechen wertmäßig einem Viertel des Welthandels; etwa zwei Drittel aller Handelsaktivitäten werden *innerhalb* von Unternehmen durchgeführt.

Die Produzenten in Entwicklungsländern werden über die Produktions-, Investitions- und Vermarktungsaktivitäten der TNU immer stärker mit den Verbrauchern in den reichen Ländern verbunden. Durch die Globalisierung werden, von den Arbeiterinnen in den Bekleidungsfabriken in Bangladesch, über die Arbeitskräfte in den Sonderwirtschaftszonen Chinas und den Freihandelszonen Zentralamerikas, bis hin zu den Kleinbauern und Landarbeitern in den Entwicklungsländern in aller Welt, Kräfte entfesselt, die immense Chancen, zugleich aber auch ungeheure Gefahren, bereithalten.

2 HANDEL ALS MITTEL ZUR ARMUTSBEKÄMPFUNG

Die Behauptung, dass die Armen aus Handel keinen Nutzen ziehen könnten, ist historisch als lächerlich widerlegt. In vielen der erfolgreichsten Fälle von Armutsverringerung hat die Teilnahme am Welthandel eine herausragende Rolle gespielt – und Handel beinhaltet ein erheblich höheres Potential zur Armutsbekämpfung als Entwicklungshilfe

Würden Entwicklungsländer ihren Anteil an den Weltexporten um nur fünf Prozent steigern, dann hätten sie Mehreinnahmen in Höhe von 350 Milliarden Dollar – das Siebenfache von dem, was sie an Entwicklungshilfe erhalten. Am Beispiel Afrikas wären es 70 Milliarden Dollar, welche die Region durch eine nur einprozentige Erhöhung ihres Anteils an den Weltexporten einnehmen würde, was ungefähr dem Fünffachen dessen entspricht, was die Region durch Entwicklungshilfe und Schuldenerlass erhält.

Abgesehen von den finanziellen Vorteilen, kann durch Exportwachstum der Abbau von Armut häufig auch effizienter vorangetrieben werden als mit Entwicklungshilfe. Denn durch Exportproduktion gelangt das Einkommen direkt in die Hände der Armen, so dass sich laufend neue Beschäftigungs- und Investitionsmöglichkeiten entwickeln können. Allerdings kann der Gegensatz 'Entwicklungshilfe versus Handel' auch übertrieben werden: Entwicklungshilfe kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, die Voraussetzungen zu schaffen, damit Arme von Handel profitieren können, besonders durch Investitionshilfen in den Bereichen Gesundheit und Bildung sowie in die wirtschaftliche Infrastruktur.

Exportserfolge können bei der Armutsbekämpfung eine Schlüsselfunktion einnehmen. Für diese Studie wurden Modellrechnungen aufgestellt, um zu erfassen, wie sich ein höherer Anteil der Entwicklungsländer an den Weltexporten auf die Armutssituation auswirken könnte. Einfache Simulationen sind naturgemäß nur ein Hilfskonstrukt, da sich Handelsgewinne, die ja dynamisch und kumulativ sind, nicht durch eine statische Momentaufnahme erfassen lassen. Dennoch sind die Zahlen beeindruckend. Sie deuten darauf hin, dass eine einprozentige Steigerung der Weltexportanteile jeder Entwicklungsregion die Armut der Welt um zwölf Prozent senken könnte. Der größte Anteil dieses Rückgangs wäre in Afrika südlich der Sahara und in Südasien zu verzeichnen, den beiden Regionen mit der höchsten Konzentration an Armut.

Diese in unserer Simulationsrechnung angenommene Verteilungsänderung bei den weltweiten Exportaktivitäten ist, besonders wenn man das gegenwärtig herrschende Ungleichgewicht zwischen Bevölkerungs- und Weltexportanteilen bedenkt, sehr bescheiden angesetzt. Auf einkommensschwache Entwicklungsländer entfallen mehr als 40 Prozent der Weltbevölkerung, aber weniger als drei Prozent des Welthandels. Während die Exporte von Gütern und Dienstleistungen aus reichen Ländern bei etwa 6.000 Dollar pro Kopf liegen, erreicht dieser Betrag für Entwicklungsländer nur eine Höhe von 330 Dollar und für Länder mit niedrigem Einkommen weniger als 100 Dollar.

Die Erfahrungen aus Ostasien machen deutlich, was möglich ist, wenn Exportwachstum auf eine breite Grundlage gestellt wird. Seit Mitte der siebziger Jahre wurde durch ein rasches Exportwachstum ein weitreichender wirtschaftlicher Wachstumsprozess angekurbelt, durch den mehr als 400 Millionen Menschen aus der Armut erlöst wurden. In Ländern wie Vietnam und Uganda ging durch die Produktion für den Export die ländliche Armut in beispiellosem Umfang zurück. Wo das Exportwachstum auf arbeitsintensiver Produktionsweise beruht, wie in Bangladesch, können sich große Einkommenszuwächse für Frauen ergeben.

All diese Erfolgsberichte sind mit Vorbehalt zu betrachten. Die zunehmende Ungleichheit drosselte in Ostasien das Tempo der Armutsverringerung, und das Exportwachstum wurde von extremen Formen der Ausbeutung begleitet, vor allem gegenüber Arbeiterinnen. Solche Konsequenzen sind jedoch nicht unvermeidbar. Sie sind darauf zurückzuführen, dass die Regierungen sich nicht um den Schutz der Interessen der Armen kümmern.

Der Nutzen des Handels stellt sich jedoch nicht von alleine ein – und schnelles Exportwachstum garantiert auch nicht automatisch den beschleunigten Abbau von Armut. Doch wenn das Potenzial des Handels genutzt wird und in wirkungsvolle Strategien einfließt, die wiederum auf gerechtes Wachstum abzielen, kann die Verwirklichung menschlicher Entwicklungsziele durch den Handel eine gewaltige Beschleunigung erfahren. Der Zugang zu größeren Märkten und neuen Technologien schafft Anreize für Investitionen, die ihrerseits Wirtschaftswachstum erzeugen und zu Beschäftigung führen. Wenn es Ländern gelingt, in den Handel mit höherwertigen Erzeugnissen einzusteigen, wie Ostasien, kann Exportwachstum in bedeutendem Maße zu einer Anhebung des Lebensstandards beitragen.

3 ZURÜCKGELASSEN: ARME LÄNDER UND ARME MENSCHEN IM GLOBALEN HANDELSYSTEM

Trotz einiger ansehnlicher Erfolge zeigt der im Zuge der Globalisierung ausgeweitete Welthandel eher enttäuschende Wirkung bezüglich der Armutsminderung. Eine Flutwelle hebt üblicherweise alle Boote an, aber die aus dem Handel resultierende Woge des Reichtums hat einige Boote höher als andere angehoben, und manche sind im Begriff, rasch zu sinken.

Anhaltende Armut und zunehmende Ungleichheit sind andauernde Begleiterscheinungen der Globalisierung. Inmitten des wachsenden Reichtums, der aus dem Handel resultiert, kämpfen 1,1 Milliarden Menschen täglich mit weniger als einem Dollar ums Überleben – ebenso viele wie Mitte der achtziger Jahre. Die Disparitäten zwischen Arm und Reich nehmen immer weiter zu, sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb von Ländern. Obwohl in Ländern mit hohem Einkommen nur 14 Prozent der Weltbevölkerung leben, beträgt ihr Anteil am globalen BIP 75 Prozent, etwa der gleiche Anteil wie in 1990.

Durch Ungerechtigkeiten im Handel wird diese allgemeine Ungerechtigkeit noch verstärkt. An jedem Dollar, der im internationalen Handelssystem durch Exporte entsteht, sind die einkommensschwachen Länder lediglich mit drei Cents beteiligt. Die Entwicklungsländer konnten ihre Ausfuhren zwar schneller steigern als die reichen Länder, doch aufgrund der anfänglich bereits bestehenden großen Unterschiede wird die Kluft immer größer. In den neunziger Jahren erhöhte sich der Pro-Kopf-Wert der Exporte bei den reichen Ländern um 1.938 Dollar im Vergleich zu 51 Dollar bei den Ländern mit niedrigem Einkommen und 98 Dollar bei den Ländern mit mittlerem Einkommen.

Die Exporterfolge in Entwicklungsländern konzentrieren sich auf einige wenige Regionen. Auf Ostasien entfallen mehr als drei Viertel der Exporte an verarbeiteten Gütern und ein noch höherer Anteil bei Hochtechnologieprodukten. Die Exportanteile Südasiens und Afrikas südlich der Sahara liegen insgesamt bei unter zwei Prozent, und der Anteil Lateinamerikas (Mexiko ausgenommen) ist rückläufig.

Einige Länder, denen die Integration über den Handel zu glücken scheint, sind allerdings auf Produktbereiche niedriger Wertschöpfung beschränkt, wodurch sich ihr Exportwachstum

kaum auf das Armutsniveau auswirkt. Die internationalen Handelsdaten weisen Mexiko als wichtigen Exporteur von Hochtechnologiegütern und -dienstleistungen aus. Allerdings entfallen nur zwei Prozent des Exportwertes auf lokale Einsatzfaktoren. Gleiches gilt für eine Reihe von Ländern mit hohen Exportwachstumsraten in der Bekleidungsindustrie, wie Bangladesch und Honduras. In jedem dieser Fälle besteht die Exportproduktion vor allem aus der einfachen Montage und Wiederausfuhr importierter Fertigungsteile, unter dem Dach von TNU und mit beschränktem Technologietransfer.

Anderen Ländern ist es nicht gelungen, bestimmte seit langem andauernde Probleme zu bewältigen. Die Anteile der Rohstoffexporteure am Welthandel gehen mehr und mehr zurück, wobei Afrika südlich der Sahara am meisten vom Problem der niedrigen Preisen betroffen ist. Seit den späten siebziger Jahren haben sich dort die Austauschrelationen (terms of trade) derart verschlechtert, dass der Region umgerechnet je Dollar erhaltener Entwicklungshilfe 50 Cent entgangen sind.

Die Handelstheorie besagt, dass arme Menschen in Entwicklungsländern von der Integration in den Welthandel profitieren werden. Diese Theorie wird durch die Realität jedoch widerlegt. In Lateinamerika ging rasches Exportwachstum mit zunehmender Arbeitslosigkeit und stagnierenden Einkommen einher. Die realen Mindestlöhne in der Region lagen Ende der neunziger Jahre niedriger als zu Beginn des Jahrzehnts. Die in dieser Studie vorgelegten Befunde zeigen auf, dass gerade die ländlichen Armen den Kürzeren ziehen.

Nicht alle Probleme, die mit dem Handel verbunden sind, lassen sich an ihren Auswirkungen auf die Einkommenssituation ermessen. In vielen Ländern basiert Exportwachstum auf extrem ausbeuterischen Beschäftigungspraktiken. So werden etwa in Chinas Wirtschaftszonen Frauen oft zu 12-Stunden-Schichten unter entsetzlichen Bedingungen gezwungen. In Bangladesch wird Textilarbeitskräften das Recht verweigert, Gewerkschaften beizutreten. Lange Arbeitstage und Löhne, die an der Armutsschwelle liegen, stellen enorme Ansprüche an Zeit und Energie von Frauen. Manche Regierungen führen mittlerweile 'flexible' Arbeitspraktiken ein – in diesem Zusammenhang ein Euphemismus für die Verletzung grundlegender Rechte der Beschäftigten.

4 MARKTZUGANG UND AGRARHANDEL: DIE DOPPELMORAL REICHER LÄNDER

Das Potential des Handels zur Verringerung von Armut lässt sich nicht voll ausschöpfen, solange arme Länder keinen Zugang zu den Märkten reicher Länder haben. Bedauerlicherweise gelten die höchsten Handelsbarrieren der Regierungen des Nordens gegenüber den ärmsten Menschen der Welt.

Man kann das internationale Handelssystem mit einem Hürdenrennen vergleichen, mit einem Unterschied: Die schwächsten Athleten haben die höchsten Hürden zu nehmen. Erbärmlich arme Kleinbauern oder Textilarbeiterinnen, die am Welthandel teilnehmen wollen, stehen Zollschränken gegenüber, die viermal so hoch sind wie für Produzenten aus reichen Ländern. Die in reichen Ländern geltenden Handelsbeschränkungen kosten die Entwicklungsländer etwa 100 Milliarden Dollar jährlich – das Doppelte der Entwicklungshilfe, die sie erhalten. Afrika südlich der Sahara, die ärmste Region der Welt, hat jährliche Einbußen von etwa 2 Milliarden Dollar, Indien und China von über 3 Milliarden Dollar. Und das sind nur die unmittelbaren Kosten. Die längerfristigen Kosten, die aus entgangenen Investitionschancen und dem Verlust der wirtschaftlichen Dynamik resultieren, sind noch viel höher.

Negative Auswirkungen vor allem auf die Situation der Armen haben die von reichen Ländern aufgestellten Handelsbarrieren, weil diese gegen die von Armen erzeugten Produkte, z.B. arbeitsintensive Produkte der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie, gerichtet sind. Weil ein großer Teil der Beschäftigten der arbeitsintensiven Exportbranchen weiblich ist, leiden Frauen überproportional unter den Folgen des Protektionismus, nämlich niedrigeren Löhnen und beschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten.

Wer sind die größten Übeltäter bei der Verletzung der Interessen der Entwicklungsländer durch Handelsbarrieren? Oxfam hat versucht diese Frage mit dem ‚Zweierlei-Maß-Index‘ (Double Standards Index – DSI) zu beantworten. Mit diesem Index werden die Handelspolitiken reicher Länder in zehn wichtigen Kriterien gemessen. Dazu gehören die durchschnittlichen Zollsätze, die Zollsätze für Textil- und Agrarerzeugnisse sowie Importbeschränkungen für die am wenigsten entwickelten Länder. Wir bezeichnen ihn als Zweierlei-Maß-Index, weil damit die Kluft zwischen den von reichen Ländern propagierten Freihandelsprinzipien und ihrem tatsächlich praktizierten Protektionismus gemessen wird. Kein Industrieland übersteht die Anwendung dieses Index’ ruhmreich. Als größte Übeltäterin erweist sich allerdings die Europäische Union (EU), knapp vor den Vereinigten Staaten.

Nirgends ist das Zweierlei Maß der Regierungen von Industrieländern so deutlich sichtbar wie im Bereich der Landwirtschaft. Die Gesamtsubventionen für heimische Landwirte in diesen Ländern betragen über einer Milliarde Dollar täglich. Diese Subventionen, die fast ausschließlich an die reichsten Landwirte gehen, richten massive Umweltschäden an. Außerdem führen sie zu Überproduktion. Die entstehenden Überschüsse landen mit Hilfe zusätzlicher Subventionen, die von Steuerzahlern und Verbrauchern bezahlt werden, zu Dumping-Preisen auf dem Weltmarkt.

Oxfam hat zur Berechnung des Umfangs des Exportdumpings seitens der EU und der Vereinigten Staaten ein neues Maß entwickelt. Demnach exportieren diese beiden Agrar-Supermächte zu Preisen, die um mehr als ein Drittel unter den Produktionskosten liegen. Durch diese subventionierten Exporte reicher Länder geraten die Preise für Exporte aus Entwicklungsländern unter Druck, was für kleinbäuerliche Betriebe verheerende Folgen hat. In Ländern wie Haiti, Mexiko und Jamaika werden die lokalen Märkte durch stark subventionierte Billigimporte von Nahrungsmitteln zerstört. Bildlich gesprochen stehen somit einige der ärmsten Bauern der Welt im Wettbewerb mit der Welt reichsten Staatskassen.

Hinsichtlich einer Verbesserung des Marktzugangs für Entwicklungsländer haben die reichen Ländern in systematischer Weise Wortbruch betrieben. Statt die eigenen Agrarsubventionen abzubauen, wurden diese sogar erhöht. Trotz ihrer Verpflichtungserklärung, das Multifaserabkommen, das Textil- und Bekleidungsimporte beschränkt, auslaufen zu lassen, wurde von den Erzeugnissen, für die sie Marktöffnungen zugesagt hatten, bislang weniger als ein Viertel frei zugelassen.

Durch die Verbesserung des Marktzugangs könnten die Anstrengungen zur Armutsbekämpfung einen kräftigen Schub erhalten, insbesondere wenn sie mit nationalen Strategien zum Ausbau der Chancen und Möglichkeiten für die Armen einhergeht und mit dem Abbau von geschlechtsspezifischen Hindernissen bezüglich des Marktzugangs verbunden wird. U.a. sind folgende Prioritäten zu setzen:

- Zoll- und quotenfreier Marktzugang für alle Länder mit niedrigem Einkommen.
- Allgemeine Absenkung von Spitzenzöllen dergestalt, dass die Zölle auf Exporte aus Entwicklungsländern fünf Prozent nicht überschreiten.
- Beschleunigtes Auslaufen des Multifaserabkommens um Marktzugang für Textil- und Bekleidungserzeugnisse zu ermöglichen – die wichtigsten arbeitsintensiven Exporten aus Entwicklungsländern.
- Ein umfassendes Verbot von Exportsubventionen und eine Veränderung der Subventionsstruktur im Agrarbereich hin zu sozialen und ökologischen Zielsetzungen und weg von der Produktionserhöhung.
- Anerkennung des Rechts der Entwicklungsländer, ihren Agrarbereich zu Zwecken der Ernährungssicherung zu schützen.

Mit solchen Reformen würden Rahmenbedingungen geschaffen, die den Abbau von Armut ermöglichen. Armen Ländern und armen Menschen würden neue Chancen und Möglichkeiten eröffnet. Um das Zusammenwirken zwischen Handel und Armutsbekämpfung zu verstärken, bedarf es jedoch mehr als nur verbesserten Marktzugangs. Vielen der ärmsten Länder mangelt es an der nötigen Infrastruktur, um von Marktöffnungen zu profitieren. Innerhalb der Länder fehlt es den armen Menschen in ähnlicher Weise an Zugang zu Produktionsfaktoren – wie Land und Kredit – und zu Gesundheits-, Bildungs- und Infrastrukturleistungen.

5 HANDELSLIBERALISIERUNG UND DIE ARMEN

Arme Länder würden von der Beseitigung der Handelsbarrieren reicher Ländern eindeutigen Nutzen ziehen. Sofern sie sorgfältig geplant und in angemessenen Schritten und richtiger Abfolge durchgeführt wird, kann sich Importliberalisierung in Entwicklungsländern auch positiv auf die Armen auswirken, besonders dann, wenn die Absenkung der Handelsbarrieren mit einer schlüssigen Strategie zur Armutsbekämpfung einhergeht. Jedoch hat eilig durchgeführte Importliberalisierung in Entwicklungsländern in der Vergangenheit häufig zur Verschärfung von Armut und Ungleichheit geführt. Die an IWF- und Weltbankprogramme geknüpften Kreditaufgaben sind dabei ein wesentlicher Bestandteil des Problems.

IWF, Weltbank und die meisten Regierungen des Nordens sind entschiedene Befürworter einer Handelsliberalisierung. Bei IWF und Weltbank wird dies noch unterstützt durch ihre Kreditaufgaben, die eine Senkung der Handelsschranken einschließen. Zum Teil aufgrund solcher Kreditaufgaben haben arme Länder ihre Volkswirtschaften sehr viel schneller geöffnet, als reiche Länder. In Afrika südlich der Sahara und in Südasien sind die durchschnittlichen Importzölle um die Hälfte und in Lateinamerika und Ostasien um zwei Drittel gesenkt worden.

Internationale Finanzinstitutionen und Regierungen haben bisher ihre Befürwortung einer raschen Importliberalisierung mit dem Verweis auf Forschungsergebnisse der Weltbank gerechtfertigt, mit denen bewiesen werden soll, dass Handelsliberalisierung dem Wachstum diene und dass die Armen in gerechtem Umfang an diesem Wachstum partizipieren. In der vorliegenden Studie zweifeln wir die von der Weltbank dargelegten Beweise an. Wir zeigen, dass die zugrundeliegenden Untersuchungen gravierend fehlerhaft sind und dass daraus nachteilige Politikempfehlungen abgeleitet werden.

Eine der Schwierigkeiten besteht in der Uneinigkeit darüber, was mit 'Offenheit' bezeichnet wird. Die Weltbank verwendet eine ökonomische Ergebnisgröße (Verhältnis von Handel zu BIP) als ein indirektes Maß für die Auswirkungen der Einführung von Liberalisierungspolitiken. Unter Verwendung eines anderen Indikators für Offenheit, der auf Geschwindigkeit und Umfang der Importliberalisierung basiert, können wir zeigen, dass viele der Länder, die sich mit größtem Erfolg in die Weltmärkte integrieren – wie China, Thailand und Vietnam –, keine schnellen Importliberalisierer sind. Im Gegensatz dazu weisen viele der schnellen Importliberalisierer wenig Erfolg in der Armutsbekämpfung auf, obwohl sie dem politischen Rat von IWF-Weltbank in Wort und Geist Folge leisten.

In vielen Ländern geht eine rasche Liberalisierung mit zunehmender Ungleichheit einher. Fallstudien aus Peru zeigen, dass Kleinbauern in Hochlandgebieten im Vergleich zu agrarischen Großbetrieben wirtschaftlich benachteiligt sind. In Mexiko ist, im Gegensatz zu den nördlichen Staaten, eine Verarmung der Staaten des südlichen 'Armutsgürtels' zu beobachten. In Indien führt die Importliberalisierung zu wachsenden Ungleichheiten sowohl zwischen städtischen und ländlichen Gebieten als auch innerhalb ländlicher Regionen. Die Bedeutung dieser Ungleichheiten liegt darin, dass sie das Tempo bremsen, in dem wirtschaftliches Wachstum in Armutsminderung umgesetzt wird.

Die Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers - PRSPs) bieten IWF und Weltbank die Möglichkeit, das Thema Handel in den Mittelpunkt des Dialogs, den sie mit Regierungen über Armut führen, zu stellen. Diese Chance wird jedoch zunehmend vertan. Bei einer Überprüfung von zwölf der o.g. Strategiepapiere stellten wir fest, dass lediglich vier auf die möglichen Auswirkungen von Handelsreformen für arme Menschen verweisen. In nur zwei der zwölf PRSPs finden Maßnahmen zum Schutz der Verlierer Berücksichtigung. In Kambodscha unterstützen IWF und Weltbank derzeit eine Strategie, die eine starke Senkung der Importzölle auf landwirtschaftliche Erzeugnisse vorsieht, wodurch Millionen Reisbauern der Konkurrenz aus Thailand ausgesetzt sein werden. Bisher liegt noch keine Untersuchung zur Beurteilung der Auswirkungen auf Armut vor.

Die vorliegende Studie enthält u.a. folgende Empfehlungen:

- Die Programme von IWF und Weltbank sollten nicht länger Kreditauflagen vorgeben, die eine Handelsliberalisierung verlangen.
- Liberalisierungsvorleistungen der Entwicklungsländer durch IWF/Weltbank-Auflagen sollten von den reichen Ländern dadurch honoriert werden, dass sie ihre Importbarrieren in gleichem Maße senken.
- Alle Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung (PRSPs) sollten eine detaillierte Analyse der möglichen Auswirkungen von Handelsliberalisierung auf die Einkommensverteilung und Armutsbekämpfung enthalten.

6 ROHSTOFFHANDEL: EIN RUINÖSES GESCHÄFT

„Ökonomisch angemessene Preise sollten nicht auf dem niedrigstmöglichen Niveau festgelegt werden, sondern auf einem Niveau, das ausreicht, den Produzenten einen angemessenen Standard in der Ernährung und anderen Bereichen zu sichern.“ (John Maynard Keynes, 1944)

Mehr als ein halbes Jahrhundert ist vergangen, seit sich Keynes dafür aussprach, eine neue internationale Institution zu schaffen, die sich den Problemen der Rohstoffexporteure widmen sollte. Heute zählen niedrige und instabile Rohstoffpreise zu den wichtigsten Einflussgrößen, die verhindern, dass der Handel den Armen zugute kommt.

Viele der ärmsten Länder der Welt sind nach wie vor in extremem Maße von Rohstoffen abhängig. In mehr als fünfzig Entwicklungsländern hängt mehr als die Hälfte der Exporteinkünfte von drei oder weniger dieser Güter ab. Der anhaltende Preisverfall hat verheerende Auswirkungen auf die Volkswirtschaften dieser Länder und auf die Privathaushalte von Millionen von Armen.

Zu den am stärksten betroffenen Rohstoffen gehört Kaffee. Seit 1997 sind die Preise um 70 Prozent gesunken, wodurch den Entwicklungsländer-Exporteuren durch entgangene Deviseneinnahmen Verluste in Höhe von etwa 8 Milliarden Dollar entstanden. Für einige Länder war dieser Verlust höher als der Nutzen aus Entwicklungshilfe und Schuldenerlass. Besonders hart davon betroffen waren arme Haushalte. Unsere Untersuchungen bei Kaffeebauern in Tansania, Süd-Mexiko und Haiti ergaben, dass Familien ihren allgemeinen Konsum eingeschränkt, Kinder aus der Schule genommen und größte Schwierigkeiten hatten, Gesundheitsausgaben zu bestreiten. Familiäre und gemeinschaftliche Strukturen gerieten unter Druck, weil Frauen zu mehr Arbeit außerhalb des eigenen Hofes und Männer zur Arbeitsmigration gezwungen waren.

Die Ursachen für die Krisen an den Rohstoffmärkten sind für die einzelnen Güter unterschiedlich. Das Hauptproblem liegt jedoch im strukturellen Überangebot. Bei einer Vielzahl von Waren übertrifft die Produktionsmenge dauerhaft die Nachfrage, was zu überhöhten Lagerbeständen und periodischen Preiseinbrüchen führt.

Jede Veränderung der Weltmarktpreise erzeugt Gewinner und Verlierer - das gilt auch für Rohstoffmärkte. Unter den Verlierern befinden sich Millionen der wirtschaftlich schwächsten und wehrlosesten Haushalte dieser Welt. Zu den Gewinnern gehören in diesem Fall die großen TNU, welche die globalen Märkte beherrschen. Diese TNU – wie der Nestlé-Konzern – konnten durch die ruinös niedrigen Erzeugerpreise von hohen Gewinnspannen profitieren.

Die Lösung der chronischen Krise an den Rohstoffmärkten ist eine grundlegende Voraussetzung für eine integrativere Globalisierung. Die aufgeworfenen Inhalte sind zugegebenermaßen sehr komplex, aber der gegenwärtige Reformansatz des häppchenweisen Vorgehens funktioniert nicht. In dieser Studie wird ein Fahrplan für Reformen dargelegt, zu dem folgende Empfehlungen zählen:

- **Errichtung einer neuen Institution zur Überwachung der globalen Rohstoffmärkte sowie eines neuen Systems von Rohstoffabkommen.** Damit könnten die sprunghaften Preisschwankungen gemildert werden. Anders als die gescheiterten Abkommen der Vergangenheit würde die neue Institution spezielle Finanzmechanismen einschließen, um Angebot und Nachfrage auf angemessenem Preisniveau wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Ihre Aufgabe wäre es auch, Diversifizierung zu fördern sowie den Wert der Exporte aus armen Ländern durch Strategien für höherwertige Exporterzeugnisse zu steigern.

- **Aufnahme einer sozialverantwortlicher Einkaufspolitik durch die TNU.** Darunter fiele die Erhöhung des Anteils der im Rahmen langfristiger Verträge beschafften Rohstoffe und die Zahlung fairer Preise wenn die Weltmarktpreise derart sinken, dass ein angemessener Lebensstandard in den exportierenden Ländern nicht mehr erreicht werden kann.

7 TRANSNATIONALE UNTERNEHMEN (TNU): INVESTITIONEN, BESCHÄFTIGUNG UND VERMARKTUNG

Der technologische Wandel macht Globalisierung möglich. Transnationale Unternehmen setzen die Globalisierung um. Mittels ihrer Investitions-, Produktions- und Vermarktungsaktivitäten bringen die TNU Volkswirtschaften und Menschen in aller Welt immer enger zusammen. Sie sind potentiell dazu in der Lage, den Nutzen der Globalisierung breiter zu streuen, aber sie tun es nicht.

Viele Entwicklungsländer haben gegenüber ausländischen Investitionen eine Politik der ‘offenen Tür’ betrieben. Durch Regierungen des Nordens und Finanzinstitutionen darin bestärkt, warben sie, in der Hoffnung auf schnelles Exportwachstum, um die Gunst von TNU. Diese Strategie geht aber nicht auf.

Ausländische Direktinvestitionen (ADI) haben einen hohen potentiellen Nutzen, da sie den Zugang zu neuen Finanzmitteln, Technologien und Märkten eröffnen können. Der gegenwärtige wirtschaftliche Nutzen wird jedoch überbewertet. Die tatsächlichen Finanztransfers werden durch umfangreiche Gewinnrückflüsse in die Ursprungsländer, kostspielige Anreize zur Anwerbung von Investoren und durch Steuerflucht stark verringert. Von jedem Dollar an Auslandsinvestitionen fließen etwa 30 Cents allein durch Gewinntransfer wieder zurück in das jeweilige Ursprungsland.

Auch ist nicht jede Investition eine gute Investition. Entwicklungsfördernde Investitionen sind solche, mit denen Fertigkeiten vermittelt, Technologien übertragen und lokale Unternehmen dynamisch vernetzt werden. Ein großer Teil der ADI fällt nicht in diese Rubrik. In Lateinamerika wird ein Zusammenhang vermutet zwischen der Zunahme an ADI einerseits und der Abnahme an Forschungs- und Entwicklungskapazitäten und einer steigenden Abhängigkeit von Technologieimporten andererseits. Freihandelszonen scheinen ADI niedrigster Qualität anzuziehen. Diese Zonen stellen in vielen Fällen – wie in Bangladesch und Mexiko – Enklaven dar, die von der heimischen Wirtschaft fast völlig abgekapselt sind. Ein entwicklungspolitisch besonders negative Bilanz zeigen ADI im Bereich der Ausbeutung von Bodenschätzen. Durch diese Investitionen wurden bestehende Konflikte verschärft, hochgradige Umweltschäden verursacht und lokale Bevölkerungsgruppen vertrieben.

TNU haben auch einen bedeutenden Einfluss auf die Beschäftigungsstandards in Entwicklungsländern, teils in ihrer Funktion als unmittelbare Arbeitgeber, vorwiegend jedoch durch ihre Verflechtung mit lokalen Subunternehmen. Obwohl die meisten TNU die Gültigkeit von Beschäftigungsnormen und Arbeitsrichtlinien akzeptieren, hatte dies bisher wenig Wirkung. Weil diese Richtlinien nur auf Freiwilligkeit beruhen, boten sie keine ausreichende Handhabe gegen die Aushöhlung von Arbeitnehmerrechten, und sie konnten auch das Entstehen extremer Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern nicht verhindern.

Die lasche Überwachung von Unternehmens-Richtlinien ist ein ernst zu nehmendes Problem, doch könnten die grundlegenden Probleme selbst mit genauesten Überwachungsmaßnahmen nicht gelöst werden. Um Anreize für ADI zu schaffen, wurde in vielen bedeutenden exportabhängigen Ländern das Niveau des Beschäftigungsschutzes abgesenkt, oftmals auf Anregung der TNU. Die vorliegende Studie dokumentiert Fälle, in denen im Norden ansässige Unternehmen - viele mit mustergültigen Beschäftigungsnormen und Arbeitsrichtlinien - im Rahmen ihrer Inanspruchnahme von Subunternehmen systematisch grundlegende Beschäftigungsnormen verletzen. Darüber hinaus werden durch die von TNU bestimmten Marktbedingungen, zu denen auch der Preisdruck auf Zulieferer und knappe Lieferfristen zählen, die Bemühungen zur Anhebung der Standards erschwert.

Der schutzloseste Teil der in Exportbranchen tätigen Arbeiterschaft sind die Frauen, die daher besonderem Druck unterworfen sind. Unzureichende Sozialversicherungsansprüche, obligatorische Überstunden, gefährliche Arbeitsbedingungen und Löhne an der Armutsschwelle sind die Norm. In vielen Ländern beruht der durch Exporte bedingte Erfolg auf der Ausbeutung von Frauen und Mädchen.

Die Marketingaktivitäten einiger TNU stellt eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Gesundheit dar. Besonders gravierende Schäden werden beispielsweise durch die Schaffung neuer Märkte für den Absatz von Tabakwaren und Muttermilchersatzprodukte verursacht.

Zu den Empfehlungen, die wir in dieser Studie präsentieren, zählen folgende:

- Von den Regierungen sollten nationale Beschäftigungsgesetze, die mit den Kernstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Einklang stehen, erlassen und umgesetzt werden.
- Die WTO-Prüfberichte zur Handelspolitik (Trade Policy Reviews) sollten auch handelsbezogene Beschäftigungs-Standards berücksichtigen.
- Die Rechte der Beschäftigten in Exportindustrialzonen sollten gestärkt werden, wobei der Beschäftigungsstatus von Frauen und dessen Verbesserung besonders berücksichtigt werden sollte.

- Die Fähigkeit der ILO, zentrale Beschäftigungs-Standards zu überwachen und durchzusetzen, sollte ausgebaut werden.
- Die Regierungen des Nordens sollten (nach ihren Richtlinien für multinationale Unternehmen – Guidelines for Multinational Enterprises) wirksamere Ermittlungs- und Überwachungsmechanismen sowie Berichtssysteme festlegen, damit TNU für ihre Tätigkeit in Entwicklungsländern zur Rechenschaft gezogen werden können.
- Aufbauend auf den (derzeit im Entwurf befindlichen) „Grundlegenden Prinzipien der Menschenrechte für Wirtschaftsunternehmen“ der UN (UN Fundamental Human Rights Principles for Business Enterprises), sollte von den Regierungen ein rechtsverbindliches internationales Protokoll vereinbart werden, mit dem Produktion, Handel und Verbrauch natürlicher Ressourcen aus Konfliktgebieten geregelt werden kann.

8 INTERNATIONALE HANDELSREGELN - HINDERNIS FÜR DIE ENTWICKLUNG

Faire internationale Handelsregeln können einen hilfreichen Rahmen für die Armutsbekämpfung darstellen. Ein unfaires Regelwerk hat den gegenteiligen Effekt. Es kann verhindern, dass Regierungen die erforderlichen Handelsstrategien einführen, damit auch die Armen von Handel profitieren. Zur zweiten Kategorie der unfairen Regeln gehören viele Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO).

Ein Paradebeispiel ist das Abkommen über die handelsbezogenen Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (Trade-Related Aspects of Intellectual-Property Rights - TRIPs). Adam Smith warnte einst die Regierungen, sich vor privaten Händlern in Acht zu nehmen: „Leute desselben Gewerbes kommen selten zusammen, selbst zu Vergnügen und Zeitvertreib, ohne dass das Gespräch in einer Verschwörung gegen die Öffentlichkeit oder in irgendeinem Ablenkungsmanöver zur Anhebung von Preisen endet.“ Es hätte sich dabei auch um das TRIPs-Abkommen handeln können. Durch die strengeren Regelungen zum Patentschutz werden die Kosten des Technologietransfers ansteigen. Dies bedeutet für die Entwicklungsländer einen jährlichen Verlust von ungefähr 40 Milliarden Dollar in Form höherer Lizenzzahlungen an TNU des Nordens. Etwa die Hälfte dieser Summe geht allein an die USA. Hinter den komplexen Streitigkeiten über die Rechte an geistigem Eigentum offenbart sich das TRIPs-Abkommen als ein durch WTO-Regelungen legitimerter, institutionalisierter Betrug.

Die Anwendung des TRIPs-Abkommens auf Arzneimittel wird schwerwiegende Folgen für die öffentliche Gesundheit haben. Beispielfälle aus Entwicklungsländern lassen befürchten, dass die Verschärfung des Patentschutzes die Arzneimittelkosten verdoppeln könnte. Angesichts der Tatsache, dass für arme Haushalte die Arzneimittel bereits den größten Teil

der Gesundheitsausgaben ausmachen, werden damit die Behandlungskosten deutlich ansteigen. Eine logische Konsequenz wird sein, dass Menschen frühzeitig sterben bzw. unnötige Krankheiten erleiden müssen. Weil Frauen in höherem Maße für Krankheiten anfällig sind und auch die Hauptverantwortung für die Pflege tragen, werden sie am stärksten unter den Folgen zu leiden haben.

Die derzeitigen Patentierungsansätze stellen für die Interessen von Kleinbauern eine unmittelbare Bedrohung dar. Im Grunde haben die Regierungen des Nordens privatwirtschaftliche Investoren zur Bio-Piraterie autorisiert, indem man ihnen erlaubte, aus Entwicklungsländern stammendes genetisches Material zu patentieren. Würden auf dieses Material Nutzungsgebühren in Höhe von zwei Prozent erhoben, ergäben sich für die Entwicklungsländer Einnahmen von etwa 5 Milliarden US-Dollar. Zusätzlich zu ihren bereits existierenden Problemen könnte Kleinbauern das Recht auf freie Nutzung ihres Saatgutes – wie Einlagerung, Verkauf und Tausch - entzogen werden.

Mit dem Allgemeinen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS – General Agreement on Trade in Services) streben die Industrieländer die Öffnung neuer Märkte für TNU-Investoren an. Dazu gehören auch die Märkte für Finanzdienstleistungen- und Grundversorgungsinfrastruktur wie z.B. Wasserversorgung. Dienstleistungsaktivitäten, in denen Entwicklungsländer besonders stark sind / gut ausgestattet sind - wie im Bereich des Arbeitskräfteangebots - und profitieren könnten, werden nicht vorrangig behandelt. Wenn marktwirtschaftliche Prinzipien auf die Bereitstellung von Grundversorgungsleistungen angewandt werden, besteht jedoch die Gefahr, dass durch das GATS-Abkommen Formen der Privatisierung gefördert werden, die den Anliegen der Armen schaden werden.

Nach den heute geltenden WTO-Regelungen sind viele der industriepolitischen Politikmaßnahmen, die in Ostasien eine erfolgreiche Integration in den Weltmarkt ermöglichten, entweder nur noch beschränkt zulässig oder sogar verboten. Zu solchen Maßnahmen zählen Vorgaben an TUN bezüglich der Inanspruchnahme lokaler Vorprodukte sowie Einschränkungen bei Auslandsinvestitionen. Indem das WTO-System von Ländern ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungsstands die Einhaltung der gleichen Regeln fordert, zeigt es, dass es den Bezug zu den Problemen der armen Länder verloren hat.

Die vorliegende Studie propagiert u.a. folgende Reformen:

- Abschaffung der pauschalen Anwendung des WTO-Grundrasters im Umgang mit geistigem Eigentum: Entwicklungsländer sollten berechtigt sein, den Schutz geistigen Eigentums mit kürzeren Geltungsdauern und größerer Flexibilität zu regeln.
- Eindeutige Aufnahme der Verpflichtung, Fragen der öffentlichen Gesundheit über die Ansprüche von Patentinhabern zu stellen, aufbauend auf den Zusagen der Ministerkonferenz in Doha 2001.

- Verbot des Patentschutzes bezüglich genetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, stärkere Rechte für arme Länder zur Entwicklung geeigneter Wege zum Artenschutz bei Pflanzen sowie Berechtigung für die Bauern zu Einlagerung, Verkauf und Tausch von Saatgut.
- Eine neue, ausgewogenere Formulierung des Abkommens bezüglich Dienstleistungen, damit vorrangige Entwicklungsziele Berücksichtigung finden, öffentliche Grundversorgungsdienstleistungen von Liberalisierungsverhandlungen ausgeschlossen und die nationalen Souveränität gestärkt werden können.
- Verschärfung der WTO-Bestimmungen bezüglich 'besonderer und differenzierter Behandlung' von Entwicklungsländern sowie die Aufhebung von Bestimmungen, die Regierungen daran hindern, Auslandsinvestitionen zu regulieren und junge Industriebranchen des Landes zu schützen.

9 HANDEL ZUGUNSTEN DER ARMEN

Das Potenzial des Handels kann nur voll ausgeschöpft werden, wenn sich sowohl reiche als auch arme Länder für eine Umverteilung von Chancen zugunsten der Armen einsetzen. Dazu bedarf es Maßnahmen auf nationaler Ebene, neuer Formen internationaler Zusammenarbeit sowie eines neuen Systems der globalen Regulierungen auf der Ebene der WTO.

Die Herausforderung, auf nationaler Ebene Chancen und Möglichkeiten auszuweiten, geht über die engen Grenzen der Handelspolitik hinaus. Ungleichheiten in der Versorgung mit Gesundheits- und Ausbildungsdienstleistungen und bezüglich der Verfügung über Vermögen behindern entscheidend, dass die Armen an den Segnungen der Marktwirtschaft teilhaben. Arme Menschen haben oft die schlechtesten Voraussetzungen zur Nutzung von Marktchancen und sind Importkonkurrenz am stärksten ausgesetzt, weil ihnen der Zugang zu Land, die nötigen Vertriebsstrukturen und die finanziellen Mittel verwehrt sind. Darüber hinaus herrschen in vielen Ländern ausgedehnte Korruption und übertrieben bürokratische Verwaltungsstrukturen vor, die gleich einer Besteuerung des Handels wirken, die wiederum die Armen am meisten belastet.

Die internationale Zusammenarbeit muss auf vielen Gebieten intensiviert werden. Wenn sich Entwicklungsländer vorteilhafter in die Weltmärkte integrieren und Chancen und Möglichkeiten für die Armen ausbauen sollen, dann brauchen sie Entwicklungshilfe. Die reichen Länder kürzten jedoch ihre Entwicklungshilfe im Zeitraum von 1992 bis 2000 um insgesamt 13 Milliarden Dollar. Von diesen Kürzungen waren die ärmsten Länder sowie Sektoren wie die Landwirtschaft, in denen durch zielgerichtete Hilfe das Armutsniveau verbessert werden kann, mit am stärksten betroffen. Der Abbau von Armut wird zusätzlich dadurch bedroht, dass es nicht gelingt, die lange bestehenden Schuldenprobleme der armen

Länder in den Griff zu bekommen oder Lösungen für neu entstandene Probleme im privaten Kapitalmarktbereich zu finden. Es besteht zunehmend die Gefahr, dass viele Entwicklungsländer aufgrund untragbarer Schuldenlasten dazu gezwungen sein werden, ihre Ertrag aus Exporten an ihre Gläubigern in reichen Ländern weiterzugeben.

Die WTO ist eigentlich eine der jüngsten Institutionen auf internationaler Ebene, und dennoch ist sie bereits veraltet. Hinter der Fassade einer vorgeblich 'mitgliedergesteuerten' Organisation verbirgt sich die Regierung einer Diktatur des Reichtums, denn die reichen Länder haben überproportional starken Einfluss. Das liegt zum Teil an einem Versagen der repräsentativen Demokratie. Jedes WTO-Mitgliedsland hat zwar formal eine Stimme, aber von den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) haben elf nicht einmal eine ständige Vertretung am Sitz der WTO in Genf. Die Ungleichheiten in der Verhandlungsstärke werden zusätzlich durch informelle Machtbeziehungen innerhalb der WTO verschärft. Und jenseits der WTO wird die Ausrichtung der Handelspolitik in unverhältnismäßiger Art und Weise von mächtigen TNU beeinflusst.

Damit Handel auf allen Ebenen auch den Armen zugute kommt, müssen die Regelungen des Handels reformiert werden. Dazu gehören:

- Umverteilungsreformen in Verbindung mit nationalen Strategien zur Armutsverringerung. Dazu zählen die Umverteilung von Land, eine Verlagerung der Prioritäten bei den öffentlichen Ausgaben, die Verbesserung der Infrastruktur und Maßnahmen zur Überwindung von geschlechterbezogenen Ungleichheiten auf lokalen Märkten.
- Maßnahmen bezüglich des Problems der Korruption. Dies bedeutet auf nationaler Ebene eine strengere Überwachung durch der Legislative verantwortliche Gremien sowie Einhaltung der Anti-Korruptionskonvention und –leitlinien der OECD.
- Zusätzliche Technische Hilfe für arme Länder mittels einer Finanzierungsinstitution für Capacity-Building im Bereich Außenhandel. Diese müsste u. a. über einen Jahresetat von etwa 250 Millionen Dollar zur Verstärkung der Verhandlungskapazitäten von Entwicklungsländern in der WTO verfügen.
- Erhöhung von Transparenz und Verantwortlichkeit in Entwicklungsländern. Alle Regierungen sollten verpflichtet sein, ihrer jeweiligen Legislative einen jährlichen Bericht über ihre Aktivitäten in der WTO vorzulegen. Im Rahmen dieser Prüfung sollte auch die Qualität des Dialogs bewertet werden, der zwischen Regierung und Zivilgesellschaft über handelspolitische Reformen stattfindet.

- Größere Transparenz im Bereich informeller Einflussnahme. Alle nationalen Regierungen sollten zur Offenlegung der Kontakte und Eingaben von Organisationen verpflichtet sein, die Einflussnahme auf handelspolitische Verhandlungen anstreben.
- Errichtung einer globalen Kartellregelung. Angesichts der massiven Machtkonzentration in globalen Wirtschaftsunternehmen sollten die Prinzipien der Kartellgesetzgebung über die nationalen Grenzen hinaus auf die internationale Wirtschaft ausgeweitet werden.

Die wirtschaftliche Integration auf globaler Ebene kann – wie auf der Ebenen jeder Volkswirtschaftsgültig – sowohl ein Quell für gesellschaftlichen Wohlstand und Armutsminderung als auch Ursache wachsender Ungleichheit und Ausgrenzung sein. Mit einem angepassten und gut geregelten internationalen Handelssystem können Millionen Menschen aus der Armut erlöst werden. Ist jedoch das Gegenteil der Fall, dann werden ganze Volkswirtschaften noch weiter an den Rand gedrängt. Dasselbe gilt auf nationaler Ebene. Gute Regierungsführung kann den Handel im Interesse der Armen nutzen. Durch schlechte Regierungsführung der Handel den Interessen der Armen entgegenwirken.

Gegenwärtig wird der Handel auf globaler Ebene und in vielen Ländern auch auf nationaler Ebene unangepasst und schlecht geregelt. Der derzeitige Weg kann auf keinen Fall fortgesetzt werden. Durch Rückzug und Abschottung würden die Armen jedoch all der Chancen und Möglichkeiten beraubt, die der Handel bietet. Zugleich würde damit eine starke Kraft zur Armutsminderung verschenkt. Aus diesem Grund brauchen wir eine neue Welthandelsordnung, deren Grundlage eine neue Herangehensweise bezüglich Rechten und Pflichten ist und die auf dem starken Willen gründet, den Nutzen der Globalisierung auch den Armen zugute kommen zu lassen.

(Weitere Informationen: Dr. Jörn Kalinski, Oxfam Deutschland e.V., Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, jkalinski@oxfam.de, Tel.: 030-42850623)