

Die Legende vom grünen Wachstum

Vom Verhältnis zwischen Green Economy und Welthandel



Impressum

Bonn, März 2016

Herausgeber:

SÜDWIND e.V. – Institut für Ökonomie und Ökumene

Kaiserstraße 201

53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228-763698-0

info@suedwind-institut.de

www.suedwind-institut.de

Bankverbindung:

KD-Bank

IBAN: DE45 3506 0190 0000 9988 77

BIC: GENODED1DKD

Autor:

Dr. Pedro Morazán

Redaktion und Korrektur:

Sandra Grigentin-Krämer,

Katharina Mauz, Mara Mürlebach,

Dorothee Nussbruch

V.i.S.d.P.: Martina Schaub

Gestaltung und Satz:

www.pinger-eden.de

Druck und Verarbeitung:

Brandt GmbH, Bonn,

gedruckt auf Recycling-Papier

Titelfoto:

Andrew Priest/Flickr.com

Gefördert aus Mitteln des Kirchlichen Entwicklungsdienstes, durch Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, durch den Evangelischen Kirchenverband Köln und Region sowie die Evangelische Kirche im Rheinland.

Gefördert von ENGAGEMENT GLOBAL
im Auftrag des



Inhalt

1	Einführung: Green Economy und Entwicklung	4
1.1	Was ist Green Economy?	4
1.2	Welchen Beitrag kann Green Economy leisten?	4
1.3	Green Economy im Globalen Süden	5
1.4	Welchen Beitrag muss Green Economy darüber hinaus leisten?	6
2	Welthandel und CO²-Emissionen	6
3	Handel und Entwicklung: Eine ungeklärte Verbindung	8
3.1	Ist Handel nur für die Reichen gut?	8
3.2	Für die Armen bleiben nur Almosen	9
3.3	Die globale Regulierung des Welthandels: WTO	10
4	Regionale Handelsabkommen	12
4.1	Auswirkungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens auf die mexikanische Wirtschaft	13
4.2	EU-AKP-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen	14
4.3	Die mega-regionalen Handelsabkommen	15
4.4	TTIP	16
4.5	Regionalisierung des Handels und Green Economy	16
5	Handel und Green Economy	17
5.1	Handelspolitik vs. Klimapolitik?	18
5.2	Handel und grüne Transformation	18
5.3	Landwirtschaft	19
5.4	Verarbeitende Industrie	20
6	WTO und die Klimaverhandlungen	21
6.1	Das „Paris-Agreement“	21
6.2	Von Paris nach Nairobi: Welthandel und Klimapolitik	22
7	Handel und Agenda 2030	23
7.1	Exportkosten und Handelshilfen Die Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDG)	23
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	28
9	Literaturverzeichnis	30

Gefördert durch:



Abkürzungsverzeichnis

AGOA	African Growth and Opportunity Act	RTA	Regional Trade Agreements / Regionale Handelsabkommen
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten	SDG	Sustainable Development Goals / Ziele Nachhaltiger Entwicklung
BIB	Bruttoinlandsprodukt	TPP	Trans-Pacific Partnership / Transpazifische Partnerschaft
CARICOM	Caribbean Community and Common Market	TRIM	WTO-Agreement on Trade-Related Investment Measures / Übereinkommen zu handelsbezogenen Investitionsmaßnahmen
CDM	Clean Development Mechanism / Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung	TRIPS	WTO-Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights / Übereinkommen zu handelsbezogenen Aspekten der Rechte geistigen Eigentums
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement / Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen	TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership / Transatlantisches Handels- und Investitionsabkommen
EBA	Everything-But-Arms-Initiative / Alles-außer-Waffen-Initiative	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development / Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung
EPA	Economic Partnership Agreements / Wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen	UNEP	United Nations Environmental Programme / Umweltprogramm der Vereinten Nationen
EU	Europäische Union	UNESCO	United Nations Scientific, Educational and Cultural Organization / Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations / Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen	UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change / Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade / Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen	USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika
GSP	Generalized System of Preferences / Allgemeines Präferenzsystem	WTO	World Trade Organization / Welthandelsorganisation
LDC	Least Developed Countries / am wenigsten entwickelte Länder		
LIC	Low Income Countries / Länder mit geringem Einkommen		
MEA	Multilateral Environmental Agreement / Multilaterales Umweltabkommen		
NAFTA	North American Free Trade Agreement / Nordamerikanisches Freihandelsabkommen		
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		



1 Einführung: Green Economy und Entwicklung

Der vom Menschen verursachte Klimawandel und die Verknappung natürlicher Ressourcen haben die Grenzen der gegenwärtigen kohlenstoffabhängigen Wirtschaft (Brown Economy) aufgezeigt. Als möglicher Lösungsansatz wird dem, von Seiten der Politik und der Wissenschaft, oft die Green Economy (ökologisches Wirtschaften) gegenüber gestellt und diskutiert. Eine

solche Dekarbonisierung der Weltwirtschaft soll dazu beitragen, dass künftiges Wirtschaften mit möglichst wenigen Umweltrisiken einhergeht und dabei die zunehmende Ressourcenknappheit berücksichtigt wird. Green Economy muss jedoch mehr beinhalten als die Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz. Sie soll auch zu mehr sozialer Gerechtigkeit beitragen.

► 1.1 Was ist Green Economy?

Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) definierte Green Economy als „eine Wirtschaftsweise, die zu erhöhtem menschlichen Wohlbefinden und mehr sozialer Gerechtigkeit führt, während sie gleichzeitig Umweltrisiken und ökologische Knappheit deutlich verringert.“ (UNEP 2011: 16). Das Ziel ist im Grunde die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch und eine emissionsarme Energieversorgung.

Die Idee des „ökologischen Wirtschaftens“ wurde von vielen internationalen Institutionen aufgenommen, unter anderem von der Weltbank, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und der Europäischen Union. Alle Definitionen von Green Economy umfassen zwar die drei Säulen der Nachhaltigkeit (Ökonomie, Ökologie und Soziales), die Bedeutung der einzelnen Aspekte variiert dabei aber durchaus. Die OECD stellt seit 2011 „Green Growth“ (grünes Wachstum) ins Zentrum ihrer Strategie, um nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

► 1.2 Welchen Beitrag kann Green Economy leisten?

Trotz der grünen Rhetorik wurde bislang wenig getan, um die zentrale Herausforderung zu meistern. Um den Klimawandel auf einen Anstieg von 2°C zu begrenzen, müssten die Länder des Globalen Nordens ihre Treibhausgase um 80-95 % bis zum Jahr 2050 reduzieren. Doch auch die Länder des Globalen Südens, die in der Vergangenheit erst wenig zum Klimawandel beigetragen haben, werden sich schon sehr bald an der weltweiten Reduktion der Treibhausgase beteiligen müssen: Inzwischen haben einige dieser Länder aufgrund ihrer hohen Bevölkerungszahl und ihres steigenden Wohlstands einen zunehmend großen Anteil an den weltweiten Emissionen. Denn trotz Investitionen in den Klimaschutz und trotz der Weltwirtschaftskrise waren nicht nur die weltweiten Treibhausgasemissionen im vergangenen Jahrzehnt höher als jemals zuvor – auch der jährliche Anstieg war im ersten Jahrzehnt dieses Jahrtausends größer als der durchschnittliche Anstieg in den vorangegangenen Jahrzehnten.

Die Entwicklung neuer Technologien für eine effizientere Ressourcennutzung ist notwendig, um Konsum und Produktionsprozesse umweltverträglicher zu gestalten und einen entsprechenden Transformationsprozess weltweit voranzubringen – insbesondere dort, wo Wachstum unabdingbar ist. In den reichen Ländern hingegen müssten Effizienzsteigerungen zu einer deutlichen Reduktion der Treibhausgase und einer Verminderung des Ressourcenverbrauchs führen. Dass dies oft nicht geschieht, liegt am sogenannten Rebound-Effekt, der bezeichnet, dass Effizienzsteigerungen durch einen erhöhten Konsum nivelliert werden. Viele KritikerInnen glauben daher, dass technologische Neuerungen allein nicht ausreichen, wenn am reinen Wachstumspostulat weiter festgehalten wird und die bestehende kapitalistische Logik von Profitmaximierung mit ihren internationalen Machtkonstellationen im Welthandel unangetastet bleibt.

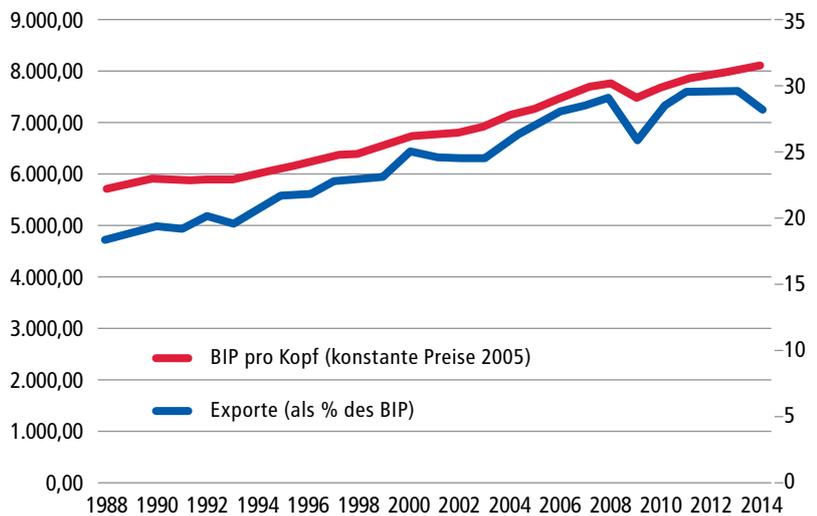
► 1.3 Green Economy im Globalen Süden

Auch das Verhältnis zwischen Green Economy und Welthandel wird viel diskutiert. Eindeutig ist, dass der enorme Zuwachs des Welthandels mit einer entsprechenden Belastung von Naturressourcen und einer signifikanten Steigerung von CO²-Emissionen einhergeht. Im Mittelpunkt dieser Dynamik steht das ressourcenintensive Wirtschaftsmodell der reichen OECD Länder und die wachsende Nachfrage nach Rohstoffen in den Schwellenländern. Wie kann vor diesem Hintergrund die Abhängigkeit der ärmsten Länder von Rohstoffexporten zugunsten einer nachhaltigen und umweltfreundlichen Transformation überwunden werden? Die Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards entlang der Wertschöpfungsketten könnte zu einer Ausweitung des Anteils von sozial und ökologisch produzierten Gütern und Dienstleistungen führen. So könnten beispielsweise Regelungen getroffen werden, um umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen im internationalen Handel so zu begünstigen, dass Entwicklungsländer nicht nur am Konsum, sondern auch bei der Herstellung von Umwelttechnologien zu geringeren Kosten beteiligt werden. Die WTO-Mitgliedsländer sollten eine Palette von Umweltgütern definieren, deren Handel begünstigt werden sollte. Technische und finanzielle Unterstützung sind notwendig, um die Transition zu einer Green Economy durch den Handel mit Entwicklungsländern möglich zu machen. Handelshilfen als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit könnten hier eine Schlüsselrolle spielen.

Es gibt eindeutige wissenschaftliche Belege dafür, dass es insbesondere in Entwicklungsländern einen direkten Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Abbau der Armut gibt. Genauso stark sind aber auch die Belege dafür, dass es einen Kausalzusammenhang zwischen Umweltzerstörung und Wirtschaftswachstum gibt. Die Idee des „ökologischen Wirtschaftens“ (Green Economy) verspricht beides: Notwendiges Wachstum zur Reduzierung von Armut bei reduziertem Ressourcen- und Energieverbrauch zum Erhalt der natürlichen Grundlagen.

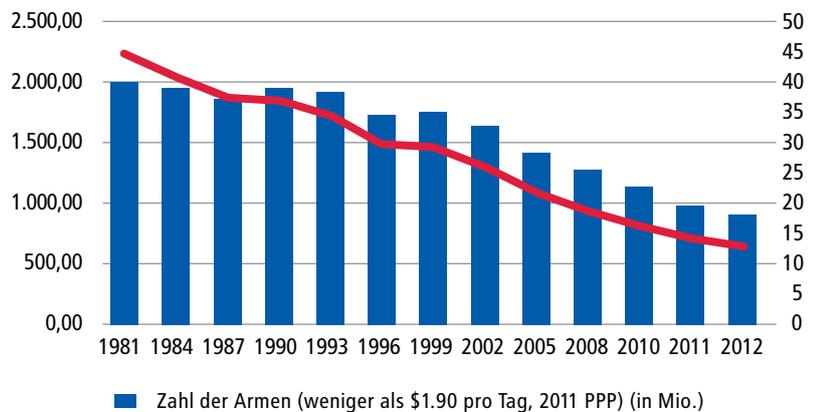
Des Weiteren kostet eine Transformation zu erneuerbaren Energien viel Geld – Geld, das arme Länder in anderen Sektoren dringend brauchen. Insbesondere die ärmsten Länder haben einen großen Investitionsbedarf in produktive Infrastruktur und soziale Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit. Für sie scheint in diesem Zusammenhang der Umweltschutz zu kostspielig, zumal viele neue Technologien importiert werden müssten. Länder des Globalen Südens betonen daher,

Abb. 1a: Wirtschaftswachstum und Welthandel (in BIP pro Kopf in US-Dollar und in Prozent des BIP, 1988-2014)



Quelle: Weltbank WDI 2016

Abb. 1b: Armut weltweit (in absoluten Zahlen und in Prozent)



Quelle: Weltbank PovcalNet 2016

dass eine Transformation zur ökologischen Wirtschaft den Rio-Grundprinzipien einer gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung folgen muss und betonen explizit den Zusammenhang von Green Economy und sozialem Wohlstand. Die im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen vereinbarten Mittel in Höhe von 100 Mrd. US-Dollar jährlich, die ab dem Jahr 2020 von den Industrienationen für Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen im Globalen Süden als Klimafinanzierung versprochen wurden, decken dabei nur einen Teil dessen, was tatsächlich benötigt wird, um den Transformationsprozess weltweit voranzutreiben.

► 1.4 Welchen Beitrag muss Green Economy darüber hinaus leisten?

Der Arbeitsmarkt und der Agrarsektor sind beispielsweise wichtige Vehikel zur Linderung von Armut. Der Übergang zu einer Green Economy muss daher zum Beispiel die Frage einbeziehen, ob die Menschen in einer „grünen“ Wirtschaft mit ihrer Arbeit ein Einkommen erzielen können, das ihnen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Eben dies ist derzeit in vielen Bereichen nicht der Fall, insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern. Hier sind die Einkommen vieler hundert Millionen Menschen zu niedrig, um ihnen ein menschenwürdiges Einkommen zu sichern. In manchen

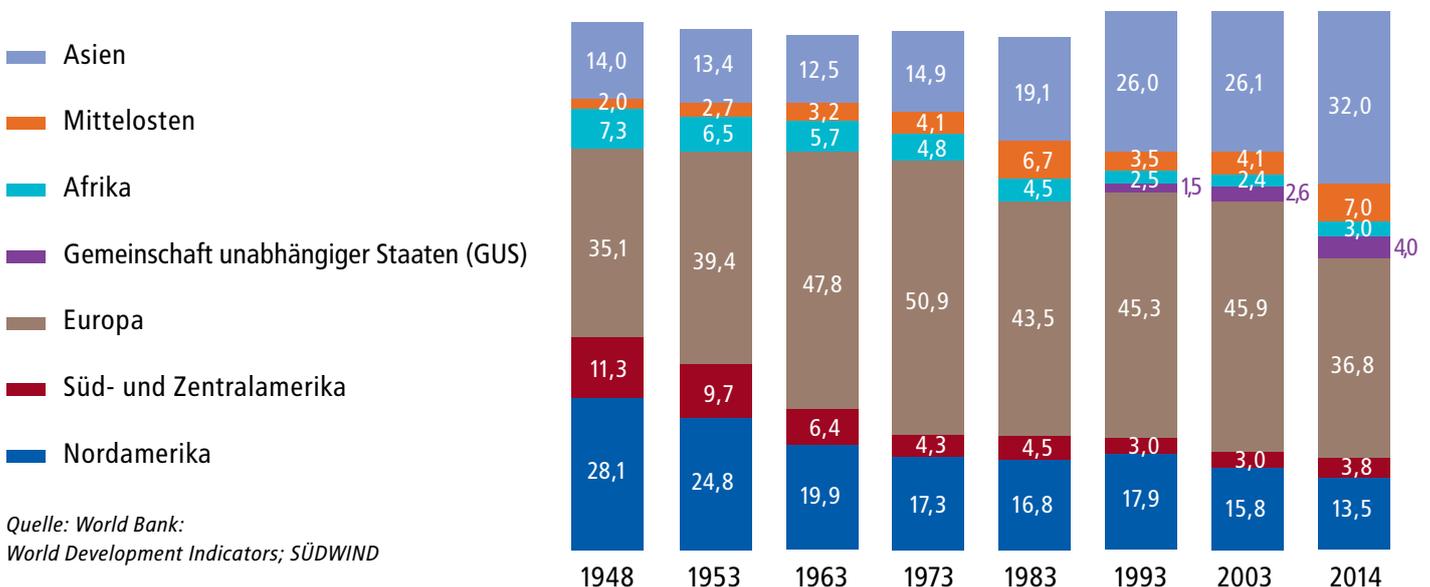
Fällen sorgt dies für Schlagzeilen, wenn etwa Bekleidungsfirmen in Bangladesch ihren Beschäftigten Löhne von 50 Euro pro Monat und weniger zahlen. Hinzu kommen unwürdige Arbeitsbedingungen bis hin zu sklavenähnlichen Zuständen, Kinder- und Zwangsarbeit, die sich zum Beispiel auf den Plantagen finden, die überwiegend für den Export produzieren, aber auch in vielen Industrie- und Dienstleistungsbereichen oder im Bereich der rohstofffördernden Industrien. Gerade hier ist auch der Abbau vieler Rohstoffe betroffen, die für die technologischen Entwicklungen einer emissionsärmeren Wirtschaft nötig sind.

2 Welthandel und CO²-Emissionen

Der Welthandel wird oft als „Kernbereich der Globalisierung“ bezeichnet: Er bildet knapp ein Viertel der globalen Wirtschaftsleistung. Zwischen 1950 und 2007 wuchs der Warenverkehr im Schnitt um 6,2% pro Jahr. Wie die Daten der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) zeigen, stieg der Anteil des globalen Handels an der weltweiten Wirtschaftsleistung von 5,5% 1950 auf 21% im Jahr 2007. Auch wenn der Zuwachs des Welthandels in den letzten drei Jahren nachgelassen hat, bleibt er mit Exporten im Wert von 23,43 Bio. US-Dollar ein wichtiger Faktor der Weltwirtschaft (vgl. WTO, 2016:14).

Die Exporte von Schwellen- und Entwicklungsländern sind in den letzten Jahren schneller gewachsen als jene von reichen Industrieländern. Sie sorgen mit für eine stabile Weltwirtschaft. Wie aus Abbildung 2 ersichtlich wird, ist der Anteil Asiens am Welthandel von 15% im Jahre 1973 auf 32% in 2014 angestiegen, während der Anteil Nordamerikas im selben Zeitraum von 17,3% auf 13,5% zurückgegangen ist. Europa bleibt mit einem Anteil von knapp 37% der wichtigste Handelsakteur weltweit.

Abb. 2: Regionale Verteilung des Welthandels (in Prozent)



Die Vorteile des internationalen Handels sind allerdings ungleichmäßig verteilt. Wenngleich in der Theorie der internationale Handel kein Null-Summen-Spiel sein kann und Handelsliberalisierung bei allen Wachstumsimpulse auslöst, gibt es in der Realität Gewinner und Verlierer. Sehr häufig werden die jeweiligen Rollen als Gewinner und Verlierer durch den Welthandel eher zementiert als überwunden. Wie Abbildung 2 veranschaulicht, gehören die Länder zu den Verlierern im internationalen Handel, die stark von Rohstoffexporten abhängig sind und wenig Wertschöpfung in der internationalen Lieferkette aufweisen, wie etwa Subsahara-Afrika oder Lateinamerika (vgl. Czubala et al. 2009: 2).

Die meisten Entwicklungsländer haben seit den 1990er Jahren ihren Außenhandel signifikant liberalisiert, es gibt allerdings keine abschließende Evidenz dafür, dass diese Liberalisierung des Außenhandels zu einem höheren Wirtschaftswachstum beigetragen hätte. Einige Schwellenländer, wie China, Indien oder Brasilien, haben zwar ihren Anteil am Welthandel ausgeweitet und ein starkes Wachstum erlebt, die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (vgl. UNCTAD 2014) kommt in einer Studie jedoch zu dem Schluss, dass die meisten Entwicklungsländer die Handelsliberalisierung teuer bezahlt haben: In nicht wenigen Fällen hat die Handelsliberalisierung zu einer Deindustrialisierung geführt.

Es gibt also keinen Automatismus zwischen Handelsliberalisierung und Wirtschaftswachstum. Zwar kann eine Handelsliberalisierung tatsächlich zu mehr Beschäftigung, Produktivitäts- und Effizienzsteigerung, Technologie- und Innovationsentwicklung durch mehr Wettbewerb etc. führen, damit sie ihr positives Potenzial jedoch entfalten kann, ist es notwendig, dass bestimmte interne und externe Bedingungen hergestellt werden. Dazu gehören unter anderem starke Institutionen, Bildung und Infrastruktur. Die Unterstützung durch den Staat ist für die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen unabdingbar.

In vielen afrikanischen Ländern mit niedrigem Einkommen (solche, die laut Klassifikation der Weltbank zu der Kategorie LIC (Low Income Countries) zählen), führte die Handelsliberalisierung nicht zu einer signifikanten Verbesserung in den oben erwähnten Bereichen: Fehlende Infrastruktur, schwache Institutionen und geringe Angebotselastizitäten¹ sind Hindernisse, die durch mehr Handel nicht automatisch überwunden werden.

Insgesamt besagt die Fachliteratur, dass nicht der Handel an sich der entscheidende Faktor ist. Vielmehr entscheidet die Art und Weise, wie Handel stattfindet, ob er positive Auswirkungen auf ein Land haben kann.

Handel, insbesondere Exporte, haben das Potenzial, Entwicklung zu fördern. Reiche Länder sind jedoch besser in der Lage von Handel zu profitieren als arme Entwicklungsländer: Länder, die weiterverarbeitete Produkte exportieren, können besser auf die Instabilitäten auf den Weltmärkten reagieren als Rohstoffexportierende.

Im Allgemeinen hat Handelsliberalisierung eher eine positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum in reichen Ländern als in armen Ländern. Handelspolitische Maßnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft gegen ausländische Konkurrenz wären für viele LIC eine Wachstumschance, während Handelsliberalisierungen nur bedingt Wachstumsimpulse auslösen. Das liegt daran, dass die Produktionsstruktur dieser Länder keine Potenziale bietet und Importe viel schneller als Exporte auf eine Handelsliberalisierung reagieren. Die Einnahmeverluste, die mit dem Wegfall von Importzöllen einhergehen, sind in der Regel über die Zunahme an Exporten nicht zu kompensieren. Insgesamt lassen sich also kaum positive Effekte von Handel auf Armutsreduzierung erkennen (vgl. Morrissey et al. 2009: 7).



Solarpark in Ruanda, Foto: IIP Photo Archive/Flickr.com

Allerdings hat der internationale Handel mit Waren und Dienstleistungen sehr wohl direkte und indirekte Auswirkungen auf den Klimawandel. Derzeit sind die globalen Handelsströme in ihrer direkten Auswirkung für ein Viertel der CO²-Emissionen verantwortlich. Mit der Verschiebung und Vergrößerung globaler Handelsströme wird sich zudem das internationale Frachtvolumen bis 2050 mehr als vervierfachen. Dies kann die vereinbarten Ziele der globalen Klimapolitik stark gefährden. Viele Experten sagen voraus, dass mit der Ausweitung und Verschiebung von Handelsströmen auch

¹ Die angebotene Menge einer Ware verändert sich prozentual nur in geringem Maße, wenn sich der Preis der Ware um ein Prozent ändert. Der Preis hat demnach kaum Einfluss auf die Menge der angebotenen Ware.

die CO²-Emissionen steigen werden: Bis 2050 erwartet das International Transport Forum der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) einen Anstieg von 290 % im internationalen Frachtverkehr.² Damit wird er den Passagierverkehr als Hauptquelle von CO²-Emissionen aus landbasiertem Verkehr ablösen.

Die indirekten Auswirkungen des Warenverkehrs auf die CO²-Emissionen sind noch größer. Durch den sogenannten „Skaleneffekt“ erhöht der internationale Handel insgesamt die Wirtschaftsaktivität aller Länder und trägt damit zu einer Steigerung der CO²-Emissionen bei. Änderungen der Ernährungsgewohnheiten weltweit verursachen Landnutzungsänderungen. Um den Export von Nahrungsmitteln auf globale Märkte zu ermöglichen, wird tropischer Regenwald in Ackerland oder Weideland umgewandelt. Dabei werden Treibhausgase freigesetzt. Durch den geringen Mehrverbrauch von 10 Kilogramm Nahrungsmitteln zwischen 2009 und 2010 in Deutschland wurden zusätzlich 215.000 Hektar Land im Ausland in Anspruch genommen. „Das entspricht fast der Größe des Saarlands. Allein 37.000 Hektar davon liegen in Südamerika, wo

die geänderte Landnutzung etwa 5,6 Mio. Tonnen CO²-Emissionen verursacht“ (WWF 2012: 4). Ähnliche Entwicklungen sind in sämtlichen Industriezweigen zu beobachten.

Um die Zukunft der Menschheit zu sichern, sollten Klimawandel und globale Armut mit Hilfe einer Green Economy gleichzeitig bekämpft werden, so die übereinstimmende Meinung der Staats- und Regierungschefs bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2015. Dem Welthandel kommt in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle zu, so die Einschätzungen renommierter Institutionen wie dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) und der WTO. Seit der Gründung der WTO 1994 wurde der Welthandel mit Gütern und Dienstleistungen stark liberalisiert und trug damit direkt und indirekt zu einer erheblichen Steigerung der CO²-Emission bei. Exportweltmeister China avancierte dabei zum größten CO²-Emittenten weltweit. Deswegen lautet die berechtigte Frage: Wie soll eine weitere Liberalisierung des Welthandels nun zu einer grünen Transformation der Weltwirtschaft führen?



3 Handel und Entwicklung: Eine ungeklärte Verbindung

► 3.1 Ist Handel nur für die Reichen gut?

Warum trägt die Liberalisierung des Welthandels nicht zu einer beträchtlichen nachhaltigen Entwicklung in den meisten Ländern des Globalen Südens bei? Die theoretische Grundlage der internationalen Außenhandelspolitik sind die „komparativen Vorteile“. Demnach sollen sich Länder auf die Produktion von Gütern konzentrieren, für die sie einen komparativen Vorteil besitzen, d.h. die sie aufgrund von klimatischen Bedingungen oder der Ausstattung mit Produktionsfaktoren am günstigsten herstellen können. Dieses Freihandelsdogma hat zur Folge, dass sich einige der ärmsten Länder der Welt einem ruinösen Wettbewerb untereinander ausgesetzt sehen: Die niedrigsten Löhne, die niedrigsten sozialen und ökologischen Standards und alles, was die produzierten Güter noch billiger macht, werden als komparative Vorteile eingestuft.

Unter Heranziehung dieser Theorie von David Ricardo, empfahl die Weltbank im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen in den 1980er und 1990er Jahren zahlreichen Entwicklungsländern auf den Anbau von

Grundnahrungsmitteln zugunsten von Exportprodukten wie Kaffee oder Soja zu verzichten oder sich auf die Förderung von Rohstoffen wie Kupfer oder Gold zu konzentrieren, anstatt junge weiterverarbeitende Industrien (Manufakturindustrie) auszubauen. Die Bilanz dieser Politik ist aus heutiger Sicht mehr als enttäuschend.



Export von Bananen, Foto: Pedro Morazán

² OECD

Es gibt in der Geschichte keine hinreichenden Belege dafür, dass eine allgemeine Senkung von Zöllen und Subventionen automatisch zu wirtschaftlicher Entwicklung und Überwindung von Armut führt. Im Gegenteil: Fast alle reichen Länder haben ihre Wirtschaftsstärke mit Hilfe von hohen Zöllen und Subventionen seit dem 19. Jahrhundert aufgebaut. Die Durchschnittszölle der

USA zwischen 1820 und 1945 lagen bei 40 %. Aber auch die erfolgreichen Schwellenländer, wie Südkorea, Taiwan und seit neuestem China oder Indien, zeigen, dass lediglich eine stufenweise Liberalisierung, einhergehend mit dem Schutz von jungen einheimischen Industrien („infant industries“), eine Garantie für den Erfolg sein kann (Oxfam/South Centre 2005: 31ff).

► 3.2 Für die Armen bleiben nur Almosen

Angebot und Nachfrage müssen sich zudem die Waage halten, damit es nicht zu einem Überangebot kommt. Ein Überangebot auf dem Weltmarkt ist häufig ein Problem für Entwicklungsländer, die sich auf den Export von landwirtschaftlichen Produkten, wie Kaffee oder Bananen, oder von Rohstoffen, wie Erdöl oder Kupfer, spezialisieren. In der Regel schwanken die Weltmarktpreise für solche Produkte, weil es nicht, wie in der Theorie von Ricardo, nur einen Anbieter gibt. Zudem bieten die landwirtschaftliche Produktion und die Förderung von Rohstoffen (im Gegensatz zur Manufaktur- oder Industrieproduktion) den produzierenden Ländern keine nennenswerten Entwicklungsimpulse.

„Einen freien Handel – oder etwas, das diesem Ideal annähernd entspricht – bekommen wir nur, wenn die Sterne günstig stehen und diejenigen, die den Freihandel befördern wollen, sowohl politisch als auch intellektuell die Oberhand haben“, sagt der Ökonom Dani Rodrik (Rodrik 2011: 47). Die unterschiedlichen Varianten der Freihandelstheorie gehen von der Annahme aus, dass die Erträge auf der einen Seite bedeutend höher sind als die Verluste der Branchen, die infolge der Liberalisierung des Außenhandels aufgegeben werden müssen. Infolge der Liberalisierung von ausländischen Direktinvestitionen können neue Technologien von multinationalen Unternehmen in Entwicklungsländern leichter eingeführt werden. Dadurch wird ein Entwicklungsprozess ausgelöst, der die Verluste der Handelsliberalisierung wettmacht, so die Annahmen der Theorie.

Die Bedeutung des Handels für die Entwicklung der verarbeitenden Industrie in Entwicklungsländern wurde bei der Gründung der Bretton-Woods-Institutionen anerkannt.³ Die Weltbank sollte hierbei für eine Stabilisierung der Rohstoffpreise sorgen und protektionistische Zölle die neu aufkommenden Industrien armer Länder schützen. Damals argumentierte der Chefunterhändler der USA, Robert White, dass es falsch wäre, anzunehmen, dass Liberalisierung des Handels zu einer Verbesserung des Lebensstandards in den armen Ländern führen würde und dass ein agrargeprägtes

Land genauso viele Vorteile im Welthandel hätte wie ein industrialisiertes Land (vgl. UNCTAD 2014: 60ff).

Der Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems 1973 ebnete den Weg für die globale Dominanz der Finanzmärkte. Das internationale Handels- und Finanzsystem wurde infolge der Schuldenkrise in den 1980er Jahren sehr stark von der neoliberalen Ideologie der Weltbank und vom Internationalen Währungsfonds (IWF) geprägt, die ihren ursprünglichen Auftrag damit aufgaben. Die Weltbank vergab nicht mehr Kredite für die Finanzierung von Infrastruktur, sondern für die Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen, die zu einer Liberalisierung von Handels- und Kapitalbilanz führen sollten. Der IWF hat das Ziel aufgegeben, Wechselkursinstabilitäten zu vermeiden und sich der Aufgabe gewidmet, Austeritätspolitik und Handelsliberalisierung auf Kosten von Wachstumseinbußen und Arbeitslosigkeit in den Entwicklungsländern zu diktieren.

Wichtige Fragen, wie Verschlechterung ihrer Austauschverhältnisse („terms of trade“) im Welthandel, Technologietransfer, nichttarifäre Hemmnisse und restriktive Geschäftspraktiken, die für Entwicklungsländer von existentieller Bedeutung waren, wurden auf der Verhandlungsagenda auf internationaler Ebene einfach ignoriert. Sowohl auf multilateraler als auch auf regionaler und bilateraler Ebene wurden Regeln eingeführt, die den politischen Spielraum für Industrialisierung von armen Entwicklungsländern eingengt haben (UNCTAD 2014; Kumar/Gallager 2007, Ackah/Morrissey 2006).

³ Bretton-Woods-Institutionen: Weltbank und Internationaler Währungsfonds (IWF). Benannt wurde das System nach dem Ort Bretton Woods im US-Bundesstaat New Hampshire, wo die Finanzminister und Notenbankgouverneure bzw. -präsidenten von 44 Staaten vom 1. bis zum 22. Juli 1944 zur Konferenz zusammenkamen und das Bretton-Woods-Abkommen unterzeichneten.

► 3.3 Die globale Regulierung des Welthandels: WTO

Die WTO entstand 1994. Sie ist die Nachfolgeorganisation des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT), das nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet wurde. Das multilaterale Handelssystem ist also über 50 Jahre alt. Entwickelt wurde das heutige WTO-System durch eine Reihe von Handelsübereinkommen oder Verhandlungsrunden im Rahmen des GATT. Die ersten Runden beschäftigten sich hauptsächlich mit Zollsensungen. Später wurden in den Verhandlungen andere nichttarifäre Bereiche und Maßnahmen einbezogen. Zu solchen Maßnahmen werden jene gezählt, die über Zölle (im Englischen: tariffs) hinausgehen. Mit dem Abschluss der langjährigen Verhandlungen der Uruguay-Runde wurde 1994 die WTO gegründet.



World Trade Organization/Flickr.com

Nach dem Ende der Uruguay-Runde wurden weitere Verhandlungen über Telekommunikationsdienstleistungen, zum zollfreien Handel mit IT-Produkten und Finanzdienstleistungen geführt. Im Jahr 2000 begannen neue Verhandlungen über Landwirtschaft und Dienstleistungen. Diese waren in einer umfassenderen Agenda auf der vierten WTO-Ministerkonferenz eingeflossen, die im November 2001 in Doha, Katar, startete. Derzeit befindet sich die Doha-Entwicklungsagenda in einer Sackgasse und wird von den meisten Regierungen als gescheitert erklärt.

Die Doha-Runde

Die Doha-Runde startete 2001 auf der vierten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Doha. Ziel war es, durch weniger Handelseinschränkungen und verbesserte Handelsregeln, die Handlungsperspektiven von Entwicklungsländern zu verbessern, daher wurde sie auch „Doha-Entwicklungsagenda“ genannt (WTO 2015a). Die Mehrheit der WTO-Mitglieder sind Entwicklungsländer, daher ist die WTO in der Doha-Erklärung bestrebt, ihre Bedürfnisse und Interessen in den Mittelpunkt des Arbeitsprogramms zu stellen. In diesem Zusammenhang sollten ein verbesserter Marktzugang, ausgewogene Regeln und gezielte Finanzhilfen sowie Kapazitätsaufbauprogramme eine wichtige Rolle spielen.

Es wurde angestrebt, dass die Verhandlungen der Runde 2005 beendet werden. Industrie- und Entwicklungsländer konnten sich allerdings nicht einigen, insbesondere was den Abbau von Subventionen für landwirtschaftliche Exportprodukte aus den reichen Ländern angeht. Am Ende wurde die Runde auf einem informellen Treffen in Genf unter gegenseitigen, z.T. scharfen Schuldzuweisungen, (WTO 2015b; BMZ 2015) 2006 für gescheitert erklärt.

Nach Ansicht von Celso Amorin, einem Unterhändler aus Brasilien, war dies umso trauriger, da es sich um die erste Entwicklungsrunde innerhalb der WTO handelte und die Positionen am Ende nicht so weit auseinanderlagen. Wichtige Streitpunkte, wie Investitionen oder Arbeits- und Umweltstandards, standen damals nicht auf der Agenda (Statement). Seitdem werden auf den regelmäßigen Treffen der Minister wichtige Aspekte der Agenda formell und informell verhandelt. Tatsache ist, dass seit 2001 wertvolle Zeit für Entwicklungsländer verloren gegangen ist, denn wichtige Entwicklungsimpulse als Folge von internationalem Handel sind ausgeblieben.

Die WTO-Verhandlungen sind in der Regel zäh. Wie in den meisten multilateralen Verhandlungen prallen unterschiedliche nationale Interessen aufeinander und es bilden sich Koalitionen – je nach Konfliktlinien und nationalen Bestrebungen. Der Nord-Süd-Konflikt ist immer noch der schwerwiegendste Konflikt innerhalb der WTO. Ein weiterer Streitpunkt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern war und ist die Landwirtschaft. Die G20 sind die führende Koalition der Entwicklungsländer in den Agrarverhandlungen in-

1. Mehr als hundert Vorschläge der Entwicklungsländer für die Umsetzung der in der Erklärung vereinbarten Ziele wurden abgelehnt oder verbannt.
 2. Nur geringe Fortschritte wurden erreicht hinsichtlich der besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern (z.B. in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Ernährungssicherheit und ländlicher Entwicklung).
 3. Das Doha-Mandat, das dazu dient, das Verhältnis zwischen dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt und dem TRIPS-Abkommen zu prüfen, hat keine Ergebnisse erzielt.
 4. Der Widerstand der Industrieländer, ihre Exportsubventionen für Agrarprodukte oder ähnliche Instrumente abzuschaffen, bedeutet die größte Frustration für die Entwicklungsländer. Die Industrieländer fordern von den Entwicklungsländern zudem, als Preis für den Zugang zu ihren Agrarmärkten, Importzölle für ihre Industriegüter abzuschaffen.
 5. Den Entwicklungsländern werden durch das „Übereinkommen über handelsbezogene Investitionsmaßnahmen“ (TRIM) wichtige Instrumente genommen, um mit Hilfe von Ursprungsregeln die Möglichkeiten, lokale Industrien vor subventionierter ausländischer Konkurrenz zu schützen.
- **2004:** Einigung auf einen Verhandlungsrahmen zur Landwirtschaft und Marktzugang für nicht-landwirtschaftliche Güter
 - **2005 Honkong/China:** Einführung des sogenannten Doha-Entwicklungspakets: Demnach sollten „die Agrarexportsubventionen in den Industrieländern – vor allem in der EU, den USA und Kanada – bis 2013 vollständig abgeschafft werden. Die Staatshilfen für Landwirte sollten zunehmend abgebaut werden. Das betrifft vor allem die USA – das Land, das mit Abstand die meisten derartigen Subventionen zahlt. Die industriell am wenigsten entwickelten Staaten sollten außerdem bis 2008 für 97 % ihrer Produkte einen weitgehend zoll- und quotenfreien Zugang zum Weltmarkt erhalten“ – mit schrittweiser Annäherung an 100% (BMZ 2015).
 - **2006 Genf, Schweiz:** Abbruch der Verhandlungen
 - **2007 Neu-Delhi, Indien:** Wiederaufnahme der Verhandlungen
 - **2008 Genf, Schweiz:** Erneutes Scheitern. Nachdem mehrere Kompromisse getroffen wurden, konnte keine Einigung über den besonderen Schutzmechanismus gegen Agrarimportschübe in Entwicklungsländern getroffen werden.
 - **2013 Bali, Indonesien:** In das „Bali-Paket“ wurde eine Friedensklausel aufgenommen, die administrative Handelserleichterungen vorübergehend mit Ernährungssicherheitsprogrammen in Entwicklungsländern verbindet.

Die wichtigsten Meilensteine der letzten 14 Jahre sind:

- **2001 Doha/Katar:** Start der Doha Runde auf der Ministerkonferenz von Doha, Katar
- **2003 Cancún/Mexico:** Keine Einigung über den Hauptstreitpunkt Agrarexportsubventionen von Europa und den USA sowie über die Senkung der Industriegüterzölle der Schwellenländer (insbesondere China und Brasilien)

Die Doha-Entwicklungsrunde hat rein theoretisch das Potenzial, ein multilaterales Handelsabkommen zu schaffen, das zu mehr globaler Gerechtigkeit beiträgt. Die Agenda 2030 hat einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde als Ziel formuliert. Dazu ist es aber wichtig, dass die Industrienationen weniger auf ihren eigenen wirtschaftlichen Interessen beharren und mehr globale Verantwortung übernehmen.

nerhalb der WTO. Es haben sich allerdings weitere Koalitionen gebildet: die Like Minded Group of Developing Countries, die Afrikanische Gruppe, die Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Gruppe) und die Gruppe der Least Developed Countries (LDC). All diese Koalitionen waren gegen die Behandlung der sogenannten „Singapur-Themen“⁴. Die Erosion der bestehenden Handelspräferenzen im Handel mit der EU war die Hauptsorge der AKP-Gruppe, der LDC und der Afrikanischen Gruppe. Gemäß dem

Cotonou-Abkommen gibt die EU den AKP-Exporten nicht nur freien Zugang zu ihren Märkten, sondern AKP-Staaten werden ihre eigenen Märkte für EU-Exporte frei zugänglich machen müssen. Neben der Rezipro-

⁴ Nach Gründung der WTO 1995 tagte die 1. Ministerkonferenz 1996 in Singapur und legte auf Druck von Industrieländern Themen fest, die vorrangig behandelt werden sollten, die sogenannten „Singapur-Themen“: Handel und Investitionen: Schutz von Investitionen, Definition geschützter Investitionen, Transparenz von Investitionen, Gleichbehandlung von in- und ausländischen Unternehmen, Ausnahmeregelungen, Streitschlichtungen u.a.

zität gilt im Cotonou-Abkommen auch die Differentiation, wodurch die am wenigsten entwickelten Länder anders behandelt werden als die besser entwickelten.

Die Entwicklungsländer haben im Rahmen der unterschiedlichen WTO-Verhandlungen unterschiedliche Koalitionsstrategien entwickelt. Zu Beginn und während der Uruguay Runde wurden „Dritte-Welt“-Blöcke wie die G77 gebildet. Danach entstanden themenbezogene Koalitionen wie die Cairns Group⁵. Die derzeitigen Koalitionen von Entwicklungsländern haben sich als relativ erfolgreich bei der Doha-Runde

gezeigt. Allein die Tatsache, dass die Doha-Runde als eine Entwicklungsrunde ausgerufen wurde, zeugt vom relativen Erfolg. Diese neuen Koalitionen leiden allerdings unter zwei möglichen Risiken. Erstens müssen im Rahmen des special-and-differential-treatment-Prinzips Schwellenländer ebenfalls Verpflichtungen gegenüber ärmeren Entwicklungsländern übernehmen, zweitens haben die Nord-Süd-Gegensätze mit starken Koalitionen auf beiden Seiten in eine Sackgasse geführt. Es ist schwierig, einen gemeinsamen Nenner für unterschiedliche Positionen auf multilateraler Ebene zu finden.



4 Regionale Handelsabkommen

Die Angst vieler Bürger vor amerikanischen Chlornährstoffen, die demnächst in deutschen Supermarktketten angeboten werden könnten, steht symbolhaft für die Risiken, die mit der Unterzeichnung eines regionalen Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA verbunden sind. Der Protest von Millionen Menschen ist inzwischen unüberhörbar geworden. Doch das „Freihandels- und Investitionsabkommen zwischen der EU und den USA (TTIP) ist nur eines von vielen regionalen Handelsabkommen, die inzwischen (...)“ die gesamte Welthandelskarte wie ein ‚wirres Netz‘ überziehen („spaghetti-bowl-effect“). Die WTO hat am Anfang die regionalen Handelsabkommen (RTA) gefördert, obwohl diese dem multilateralen Handelsregime der WTO grundsätzlich widersprechen. Die neue Ära von RTA wurde von den USA mit Kanada und Mexiko 1994 mit dem nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) eingeläutet. Danach folgten Freihandelsabkommen der USA mit Peru, Kolumbien und Panama. Die Zahl regionaler Freihandelsabkommen ist vor allem infolge des Scheiterns der Doha-Entwicklungsrunde enorm angestiegen: Bis Dezember 2015 wurden 612 RTA bei der WTO gemeldet. Von diesen waren 413 bereits in Kraft getreten⁶.

Bei den RTA handelt es sich um gegenseitige Handelserleichterungen zwischen zwei oder mehreren Ländern. Darin sind sowohl Freihandelsabkommen als auch Zollunionen eingeschlossen. RTA sind eine folgenschwere Ausnahme des WTO-Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung. Partnerländer dürfen sich im Rahmen eines RTA gegenseitig Zollpräferenzen und günstigere Marktzugänge einräumen und damit Drittländer diskriminieren.

Damit widersprechen RTA dem multilateralen Charakter der von der WTO angestrebten Handelsliberalisie-

rung. Ein wichtiges Prinzip der WTO besagt nämlich, dass kein Land einen seiner Handelspartner durch strengere Auflagen diskriminieren darf. Vielmehr sollen allen Handelspartnern diejenigen Handelsbedingungen eingeräumt werden, die für die am besten gestellten Handelspartner schon gelten („most-favoured-nations-Prinzip“). Haupttreiber solcher regionalen Freihandelsabkommen sind die USA und die EU. Sowohl die USA als auch die EU verfolgen seit Jahren eine aggressive Handelsliberalisierungspolitik. Aber auch China, Indien und weitere Schwellenländer fördern inzwischen RTA.

Für die meisten reichen Länder bieten RTA die Möglichkeit, Handelsvorteile zu erlangen, die in multilateralen Handelsverhandlungen nicht möglich sind. Dazu gehören bessere Investitionsbedingungen für ihre Unternehmen, Liberalisierung von Dienstleistungen, Kommunikationen oder Umwelt- und Arbeitsstandards. Entwicklungsländer verlieren in der Regel durch RTA den politischen Spielraum, den sie für den Schutz ihrer jungen Industrien und der landwirtschaftlichen Produktion im Rahmen von multilateralen Handelsregimen erreicht haben.

Doch die meisten Entwicklungsländer stehen in der Regel unter erheblichem politischen und wirtschaftlichen Druck bei der Unterzeichnung von regionalen Handelsabkommen. Es geht nicht so sehr um Zollabbau, son-

⁵ Gruppe der Exportnationen von landwirtschaftlichen Produkten, die eine Liberalisierung des Agrarhandels im Rahmen der WTO fordert. Sie wurde im Jahr 1986 in Cairns, Australien, kurz vor dem Beginn der Uruguay-Runde gebildet. Aktuelle Mitglieder sind: Argentinien, Australien, Bolivien, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, Guatemala, Indonesien, Malaysia, Neuseeland, Pakistan, Paraguay, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand, Uruguay, Vietnam.

⁶ Siehe hierzu: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (letzter Abruf: 30.01.2016)

dern vielmehr um den Schutz von ausländischen Privatinvestoren und das Erzielen von Zugangsvorteilen, insbesondere für Produkte, bei denen Drittländer wettbewerbsfähiger sind. Kleine Entwicklungsländer sehen in den RTA die Möglichkeit, besser ausgerüstet zu sein gegenüber der Konkurrenz durch reiche und mächtigere Handelspartner. Im Verhältnis zu den mächtigeren Ländern versuchen viele Entwicklungsländer den Verlust von präferenziellem Zugang zu kompensieren. Dies gilt insbesondere, wenn mächtigere Handelspartner Freihandelsabkommen mit anderen konkurrierenden Entwicklungsländern abschließen.

Es gibt vielschichtige Beweggründe für die Förderung von RTA. Die Wichtigsten sind politisch motiviert, d.h. beide Seiten versprechen sich Vorteile vom Handel miteinander. In vielen Fällen sind RTA ein Mittel dafür, eine bessere Verhandlungsposition auf multilateraler Ebene zu erlangen. Mit Hilfe von RTA versuchen beteiligte Länder, protektionistische Maßnahmen gegenüber Drittländern koordiniert durchzusetzen, um damit eine größere regionale Sicherheit zu garantieren.



Mexikanisch-amerikanische Grenze, Foto: BBC World Service/Flickr.com

► 4.1 Auswirkungen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens auf die mexikanische Wirtschaft

Bereits seit 20 Jahren besteht zwischen den USA, Kanada und Mexiko das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA). Auf den ersten Blick scheint NAFTA ein Riesenerfolg für das Schwellenland Mexiko zu sein: Die Exporte sind zwischen 1994 und 2013 von 60 Mrd. US-Dollar auf 400 Mrd. US-Dollar gestiegen. Es werden insbesondere verarbeitete Produkte von Autos über Handys bis hin zu Kühlschränken verkauft. Eine enorme Anzahl von Freixportzonen (Maquilas) ist an der Grenze zu den USA entstanden, um bei niedrigen Löhnen importierte Zwischenprodukte aus den USA zusammenzubauen. Parallel zu den Exporten sind auch die Importe stark angestiegen, was zu einer allgemeinen Preissenkung für Konsumgüter geführt hat. Dieser Effekt wurde als die sogenannte ‚Walmart-Wirkung‘ bekannt.

Zurzeit rangiert die mexikanische Wirtschaft mit einer Wachstumsrate von lediglich 1,2 % des Bruttoinlandsproduktes pro Kopf weit hinter den restlichen lateinamerikanischen Volkswirtschaften wie Chile, Peru, Uruguay oder Brasilien. Die Einkommensunterschiede zwischen Mexiko und den USA sind kaum ausgeglichen worden: Gemessen als Anteil am Einkommen der US-AmerikanerInnen ist das Einkommen der Mexikane-

rInnen zwischen 1994 und 2013 von 17 % auf 19 % nur leicht gestiegen. Die Realeinkommen stagnierten, weil kaum Produktivitätssteigerungen in wichtigen Wirtschaftssektoren stattgefunden haben.

Das Ausbleiben einer Produktivitätssteigerung ist unter anderem auf die wirtschaftliche Abhängigkeit Mexikos von den USA zurückzuführen. Der Anteil der mexikanischen Exportprodukte, die importierte Zwischenprodukte aus den USA weiterverarbeiten, ist von 73 % auf 75 % gestiegen. Es wurden also keine Entwicklungsimpulse durch die Schaffung von produktiven Wertschöpfungsketten im Inland ausgelöst. Dadurch wurden keine neuen Arbeitsplätze in strategischen Industriesektoren geschaffen und die Reallöhne sind nicht angestiegen. Im Durchschnitt sind die Lohnunterschiede zwischen Mexiko und den USA gleich geblieben. Dies ist mit ein Grund dafür, dass viele MexikanerInnen in die USA auswandern: Zwischen 1994 und 2013 ist die Zahl der in den USA lebenden MexikanerInnen von 6,5 Mio. auf 12 Mio. angestiegen. Hinzu kommen die mehr als 1 Mio. MexikanerInnen, die in der Obama Administration deportiert wurden.

Das vielleicht wichtigste Ziel von NAFTA, nämlich eine Steigerung der ausländischen Direktinvestitionen in Mexiko, ist verfehlt worden. Diese lagen 1994 bei 2,5 % des Bruttoinlandsproduktes und liegen heute bei nur 2 %. Damit hat NAFTA das wichtigste wirtschaftliche Versprechen nicht eingelöst. Vielmehr wurden neoliberale wirtschaftspolitische Maßnahmen durchgeführt, ohne dabei nennenswerte Erfolge zu erzielen.

Die Migration von ArbeiterInnen aus dem Süden Mexikos in die kleinen Städte an der US-amerikanischen Grenze führte kaum zu einem Anstieg der gesellschaftlichen Mittelklasse. Ganz im Gegenteil: Es sind in diesen Städten viele Slums entstanden, in denen ArbeiterInnen

unter unwürdigen Bedingungen leben. Damit haben auch der Drogenhandel und die Gewalt, die damit verbunden sind, zugenommen. Die sozialen Auswirkungen von NAFTA sind weitgehend negativ für Mexiko.

Es ist sicherlich schwer zu sagen, was aus der mexikanischen Wirtschaft ohne NAFTA geworden wäre. Der einzige mögliche Vergleich ist der mit den anderen Volkswirtschaften der Region. Bei diesem Vergleich belegt Mexiko einen der hinteren Plätze. Es gab für Mexiko keinen strukturellen Ausgleich, der die Öffnung der Wirtschaft durch NAFTA hätte kompensieren können. Die rückständige Infrastrukturentwicklung war ein großes Handicap.

► 4.2 EU-AKP-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen

Im Rahmen des Lomé-Abkommens gewährte die EU den AKP-Staaten bis zum Jahr 2000 unilaterale Handelspräferenzen: Die AKP durften weitgehend zollfrei in die EU exportieren, ohne dabei Handelsverpflichtungen gegenüber der EU zu haben. Das sollte die Entwicklung in diesen Ländern fördern. Diese Handelspräferenzen widersprachen allerdings den WTO-Handelsregeln, die 1994 angenommen wurden. Die AKP-Staaten wurden dann verpflichtet, der EU einen ähnlich präferenziellen Zugang zu den afrikanischen und asiatischen Märkten zu gewähren. So entstand das Cotonou-Abkommen als Nachfolger des Lomé-Abkommens und den damit verbundenen EPA (CONCORD 2015: 2). Die asymmetrischen Handelsbeziehungen zwischen der mächtigeren EU und den schwächeren AKP-Staaten wurden hiermit zementiert.

Der Liberalisierungsdruck auf die afrikanischen Volkswirtschaften ist seitdem erheblich gestiegen. Die EU beharrt auf ihrer Forderung, dass mindestens 80 % des Handels afrikanischer Länder liberalisiert werden soll. Im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (Generalized System of Preferences, GSP) wurden zwei neue Präferenzregelungen für schwächere Länder eingeführt: Erstens die Alles-außer-Waffen-Initiative (Everything-But-Arms, EBA) und zweitens das GSP+ für insgesamt 16 begünstigte Länder. „Zahlreiche Agrarprodukte werden dauerhaft von der Liberalisierung ausgenommen. Zusätzlich schafft die EU im Rahmen des EPA Agrarexport-Subventionen für europäische Produkte ab“ (Schmiege 2015: 4). Diese Instrumente reichen aber bei weitem nicht aus, um die asymmetrische Situation zu überwinden.



Coca-Cola Shop in Südafrika, Foto: Megan Trace/Flickr.com

Zwei Sorgen treiben die afrikanischen Länder um: Zum Ersten werden lokale Industrien durch EPA zerstört und zum Zweiten wird der regionale Handel durch europäische Unternehmen geschwächt und zerstört. Subsahara-Afrika ist derzeit nur in Bezug auf sehr wenige Produkte wettbewerbsfähiger als die EU. Aus diesem Grund sind die in den EPA vorgesehenen Übergangsfristen für die Öffnung ihrer Märkte sehr wichtig. „Zudem sollen wichtige Agrarprodukte längerfristig von der Liberalisierung ausgenommen werden“ (Schmiege 2015: 4). Diese Maßnahmen werden allerdings nicht ausreichen, wenn sie nicht von einer umfassenden, nachhaltigen Entwicklungsinitiative begleitet werden.

Die neuen EPA werden die asymmetrischen Handelsbeziehungen zwischen Afrika und der EU nicht aufheben können. Die Rolle Afrikas als Lieferant von Rohstoffen und Agrarprodukten wird eher zementiert. Die EPA haben keine expliziten Mechanismen zur Förderung einer

nachhaltigen Industrialisierung in Afrika vorgelegt, die eine ökologische Transformation erlauben würden. Ganz im Gegenteil, es ist damit zu rechnen, dass sich auch im Bereich von Umweltgütern europäische Unternehmen schnell durchsetzen werden und poten-

zielle regionale Anbieter aus dem Markt verdrängen. Die Handelshilfen sind in diesem Zusammenhang unzureichend, um den potenziellen Handelsumlenkungen entgegenzuwirken.

► 4.3 Die mega-regionalen Handelsabkommen

Einen enormen Einfluss auf die geopolitische Handelskarte bieten auch die Handelsabkommen zwischen den großen Handelsmächten. Besondere Erwähnung verdienen die Transpazifische Partnerschaft (TPP)⁷, die bereits in Kraft getreten ist, und das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen den USA und der EU, das gegenwärtig unter der Führung der USA ausgehandelt wird. Die mega-regionalen Handelsabkommen sind z.T. eine Antwort der USA und der EU auf die steigende Handelsmacht Chinas. Der Begriff „mega-regional“ bezieht sich auf ein Handelsvolumen von mindestens einem Viertel des Welthandels und auf die Beteiligung von drei oder mehr Ländern.

Diese regionalen Handelsabkommen können erhebliche Auswirkungen auf nicht unterzeichnende Drittländer haben. Es wurde in der Fachliteratur viel über die potenziellen Auswirkungen von mega-regionalen Handelsabkommen auf Entwicklungsländer diskutiert. Zahlreiche Analysen gehen von der Annahme aus, dass die negativen Auswirkungen und die Handelsabwanderung solcher Handelsabkommen für Entwicklungsländer eher bescheiden ausfallen (vgl. hierzu Schmiege 2015; Bertelsmann 2014). Die noch bestehenden Handelspräferenzen einiger Länder werden jedoch erodiert.



Proteste gegen TTIP in Brüssel, Foto: GUE/NGL/Flickr.com

⁷ TPP wurde von den USA, Australien, Brunei, Chile, Japan, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam, Kanada und Mexiko unterzeichnet.

► 4.4 TTIP

TTIP wird als das weitreichendste Handelsabkommen weltweit betrachtet. Die EU und die USA vereinen zusammen knapp 45 % des weltweiten Bruttoinlandsprodukts und 44 % des Welthandels. Durch TTIP werden Zollsenkungen und insbesondere die Liberalisierung und Harmonisierung von Regulierungen und Standards für Investitionen, Dienstleistungen und öffentliche Beschaffung vereinbart. Zollsenkungen zwischen den USA und der EU für Textilien, Schuhe, Agrarprodukte und Nahrungsmittel könnten Exporte aus den AKP-Staaten verdrängen. „Dies beeinträchtigt etwa Bangladeschs und Kenias Ausfuhren auf den europäischen Markt. Diesen Nachteilen könnte entgegenwirken, dass manche Drittländer in die Wertschöpfungsketten der Produktion für die Märkte von EU und USA einbezogen werden, z.B. Marokko in die Automobilzulieferung“ (Schmiege 2015: 3).

Eine Harmonisierung von Regeln und Standards auf ein höheres Niveau könnte den Zugang von Entwicklungsländern zu den betreffenden Märkten erheblich erschweren. Es geht hier z.B. um die in der Presse ausführlich diskutierten „Chlorhühnchen“, aber auch, um nicht-tarifäre Schutzmaßnahmen in der Landwirtschaft, die von besonderer Relevanz für Entwicklungsländer sein können. Der Vorteil von einer Harmonisierung, d.h. der gegenseitigen Anerkennung gemeinsamer Standards, könnte zu einer erheblichen Senkung von Kosten für die exportierenden Volkswirtschaften aus den Entwicklungsländern führen.

Je nach Handelsstruktur bzw. Handelsvolumen, fallen die möglichen Auswirkungen von TTIP auf Entwicklungsländer und insbesondere auf AKP-Staaten unterschiedlich aus. Mehr als 40 % der Gesamtexporte afrikanischer Länder gehen in die EU oder in die USA, weswegen die Auswirkungen für einige Länder von Bedeutung sein könnten. Je nach Quelle fallen die ge-

schätzten potentiellen Auswirkungen unterschiedlich aus. So sieht eine Bertelsmann Studie die möglichen Auswirkungen auf Entwicklungsländer pessimistischer als die EU (vgl. Bertelsmann Stiftung 2014: 5; EU 2015: 20ff).

Afrikanische Länder haben sowohl mit den USA als auch mit der EU Präferenzabkommen unterschrieben, die durch TTIP betroffen wären. Der African Growth and Opportunity Act (AGOA) mit den USA sieht beispielsweise Zollsenkungen für den Import von Gütern wie Bekleidung aus einer Reihe afrikanischer Länder vor. Auch das GSP der EU, das für ca. 65 % aller Produkte aus Afrika einen präferenziellen Marktzugang gewährt, wird davon betroffen sein. Dabei erhalten die LDC-Länder im Rahmen der Alles-außer-Waffen-Initiative (EBA) zollfreien Zugang zum EU-Markt. Auch die Partnerschaftsabkommen der EU (Economic Partnership Agreement, EPA) mit insgesamt sieben Handelsregionen werden von TTIP betroffen sein. Bislang hat nur die Karibik ein solches Partnerschaftsabkommen unterzeichnet (CARIFORUM).

Die starke Zunahme von RTA hat insgesamt zu einer allgemeinen Erosion des präferenziellen Zugangs von Entwicklungsländern zum US-amerikanischen und EU-Markt geführt. Die mega-regionalen Handelsabkommen werden den Druck auf das multilaterale System erhöhen, weitgehenden Investitionsschutz für multinationale Unternehmen einzuführen (UNCTAD 2014: 87ff). Damit werden einheimische Jungindustrien in Entwicklungsländern der Konkurrenz von multinationalen Unternehmen nicht mehr standhalten können. Auch die globalen Wertschöpfungsketten werden durch die mega-regionalen Handelsabkommen den Preisdruck zugunsten von Konsumenten in reichen Ländern und auf Kosten von niedrigen Löhnen in den Produzentenländern erhöhen.

► 4.5 Regionalisierung des Handels und Green Economy

Ein großes Risiko von regionalen Handelsabkommen ist, die „grüne“ Transformation als Vorwand für Protektionismus zu missbrauchen. Insbesondere seit Ausbruch der Finanzkrise 2008 ist die Gefahr des Protektionismus in den G20-Ländern virulent geworden. Die Reduktion und mögliche Abschaffung von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen für Umweltgüter war ein wichtiger Aspekt in den Verhandlungen der Doha-Runde.

Insbesondere die Liberalisierung von Umweltgütern und Dienstleistungen sowie die Harmonisierung von Umweltstandards im Rahmen von mega-regionalen Handelsabkommen wie TTIP könnten zu Handelsumlenkung auf Kosten von Drittländern führen. Das Ziel von TTIP ist es, die Umweltstandards in der EU und den USA so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Die Umsetzung von höheren Umweltstandards kann im Rahmen von TTIP entweder durch Harmonisierung

(die jeweiligen Umweltregel werden angepasst) oder durch gegenseitige Anerkennung (die USA und die EU importieren wechselseitig ihre Produkte unabhängig von geltenden Standards) stattfinden. Während Umweltorganisationen in den reichen Ländern sich für eine Harmonisierung auf einer höheren Ebene einsetzen, steigen in den Entwicklungsländern die Bedenken gegenüber einer solchen Entwicklung. Derzeit ist die gegenseitige Anerkennung die denkbarste Option in den Verhandlungen. Eine gegenseitige Anerkennung birgt für Drittländer geringere Risiken als die Harmonisierung. Die „Ursprungsregel“, d.h. der präferenzielle Zugang für Güter und Zwischenprodukte, die in den USA oder der EU hergestellt wurden, würden sich negativ auf einige Entwicklungsländer auswirken.

Für schwache Entwicklungsländer ist die fehlende Transparenz in den TTIP-Verhandlungen deswegen

ein hohes Risiko. Umwelt- und KonsumentInnenchutz können als protektionistische Barrieren gegenüber Entwicklungsländern missbraucht werden. Eine weitgehende „grüne“ Transformation der Wirtschaft kann nur gelingen, wenn auch Entwicklungsländer in der Lage sind, die Ernährungssicherheit mit Hilfe der eigenen Landwirtschaft zu garantieren. Darüber hinaus soll das eigene Potenzial, Umweltgüter durch eigene Industrien und Manufakturen herzustellen, gefördert werden. Dies soll verhindern, dass Menschen aus Entwicklungsländern ausschließlich als KonsumentInnen auf Umweltgüter aus den reichen Ländern angewiesen, sondern selbst in der Lage sind, eine ökologische Transformation im eigenen Land mitzugestalten. Andernfalls geraten sie wieder als Benachteiligte in eine neue ungerechte Arbeitsteilung.

5 Handel und Green Economy

Kein Zweifel: Die Ausweitung des internationalen Handels führt direkt und indirekt zu einer Steigerung der CO²-Emissionen. Direkt, weil durch eine Ausweitung des Handels mehr Güter transportiert werden müssen und der Transport von Gütern CO²-Emissionen verursacht. Indirekt, weil die Steigerung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistung durch die Liberalisierung des internationalen Handels zu einer Steigerung der Wirtschaftstätigkeit und damit zu einem steigenden Verbrauch von Energie und Ressourcen in den einzelnen Ländern führt. Diese Entwicklung ist in der Fachliteratur als „Skaleneffekt“ bekannt (WTO/UNEP 2009: 49ff). Durch die Ausweitung des Welthandels wandern zudem schmutzige Industrien von Ländern mit starker Umweltregulierung in solche mit niedrigeren Umweltstandards ab. Die hier produzierten Güter werden jedoch oft in den Industrienationen konsumiert. Damit importieren sie „virtuelle Emissionen“ aus den produzierenden Entwicklungsländern (Santarius 2009: 9).

Die Ausweitung des internationalen Handels, sagen die Optimisten, schafft aber erst die Möglichkeit, umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen überall anzubieten, was zu einer CO²-Verminderung führen sollte. Dies ist bekannt als der „Technologieeffekt“ (WTO/UNEP 2009: 49ff). Es gibt zweifellos auch positive Umwelteffekte des internationalen Handels. Die meisten Experten sind sich allerdings sicher, dass die negativen Auswirkungen einer Ausweitung größer sind als die positiven Wirkungen des Technologietransfers.

Ölproduzierende Länder wie Kuwait stoßen sogar weit aus mehr CO²-Emissionen pro Kopf aus als Industrienationen wie Deutschland oder die USA. Diese Länder haben ihre „komparativen Vorteile“ in emissionsintensiven Sektoren, wie z.B. der Ölförderung. Wenn in einem solchen Land die Ausweitung des internationalen Handels zu einer Ausweitung von Produktionstätigkeiten führt, finden diese vorzugsweise in den emissionsintensiven Sektoren statt.

Der Welthandel beeinflusst die Zusammensetzung der Produktion in einem Land. Branchen wie die chemische Industrie, die Landwirtschaft oder die Kohleförderung hängen sehr stark von der internationalen Nachfrage ab. Mit strengeren Umweltgesetzen versuchen Regierungen, negative Effekte von schmutzigen Wirtschaftstätigkeiten auf Wasser, Luft oder Böden abzuwehren, wenn diese ansonsten Überhand nehmen. Die Regeln des internationalen Handels können dazu führen, dass schmutzige Industrien in sogenannten „Verschmutzungsöasen“, d.h. in Länder mit schwachen Umweltgesetzen, wandern. Die Zusammensetzung der Produktion in einem Land hängt also auch von nationalen Umweltregulierungen ab.

Eindeutig positiv auf eine Senkung von CO²-Emissionen wirkt der Handel mit umweltfreundlichen Gütern. Dabei geht es hauptsächlich darum, die Emissionsintensität so gering wie möglich zu halten. Die Verfügbarkeit solcher Güter für alle Länder kann durch eine Liberali-

sierung des Handels gesichert werden. Dadurch können sie zu günstigeren Preisen erworben werden – auch von Ländern, die sie nicht herstellen können.

Gleichzeitig können öffentliche Umweltregulierungen auch dazu beitragen, technologische Innovationen zu erzwingen.

► 5.1 Handelspolitik vs. Klimapolitik?

Die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) ist die völkerrechtliche Grundlage der internationalen Klimapolitik. Die UNFCCC wurde auf dem Erdgipfel von Rio 1992 mit dem Ziel vereinbart, die CO₂-Emissionen auf ein für die Menschheit erträgliches Niveau zu reduzieren. Ihr Gegenüber im Handelsbereich ist die WTO. Theoretisch könnte die WTO eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung von Vereinbarungen in der internationalen Klimapolitik einnehmen. Bei der Bekämpfung des Ozonlochs ist beispielsweise Ähnliches passiert: Hier wurden (im Rahmen des Montreal-Protokolls) Handelsanktionen für den Export und Import von „geregelten Stoffen“ beschlossen, die die Ozonschicht zerstören und so Handelspolitik erfolgreich für die Lösung eines globalen Problems eingesetzt.⁸

Im Rahmen der UNFCCC ist das Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ von

grundlegender Bedeutung für Entwicklungsländer: Das Prinzip besagt, dass die reichen Industrieländer als größte Verursacher von Treibhausgasen eine größere Verantwortung für eine globale Reduktion tragen. Da die Konvention jedoch keine verbindlichen Ziele und Maßnahmen formulierte, war ein zusätzliches Protokoll notwendig.

Erst 1997 konnte nach zähen Verhandlungen das sogenannte „Kyoto-Protokoll“ unterschrieben werden. Zum ersten Mal wurden detaillierte und verbindliche Reduktionsziele für Industrieländer festgelegt. Doch das Kyoto-Protokoll war nicht in erster Linie bemüht, die „negativen Wirkungen“ des Welthandels auf die Umwelt einzugrenzen. In Artikel 2.3 des Protokolls werden die Vertragsparteien sogar aufgefordert, die potenziellen negativen Auswirkungen von Politiken und Maßnahmen auf den internationalen Handel zu minimieren.⁹

► 5.2 Handel und grüne Transformation

Das Verhältnis zwischen Außenhandel und Green Economy ist genauso umstritten wie das Verhältnis zwischen Außenhandel und Entwicklung. Neben Technologietransfer sollte auch Entwicklungs- und Klimafinanzierung durch die Handelspolitik die grüne Transformation fördern. Handelshilfen können hier positive Impulse auslösen.

Zwar sind Schwellen- und Entwicklungsländer stärker vom Klimawandel betroffen als reiche Industrieländer und zeigen deswegen ein starkes Interesse an einer ökologischen Transformation. Allerdings besteht in Schwellen- und Entwicklungsländern ebenfalls die Befürchtung, dass Green Economy zu einer neuen Form von Ökoprotektionismus auf Seiten der reichen Länder

führen kann. Das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) versucht deswegen mit einer alternativen Definition von Green Economy die Entwicklungsziele mit den Umweltzielen in Einklang zu bringen.

Der Klimawandel hat seinerseits auch Struktur und Volumen des internationalen Handels beeinflusst. Einige Sektoren nehmen eine Schlüsselposition im Außenhandel ein und sind besonders stark vom Klimawandel betroffen, etwa durch Dürre oder Überschwemmungen. Dazu gehören u.a. die Landwirtschaft, Fischerei, Forstwirtschaft, erneuerbare Energien, Manufaktur und der Tourismus (vgl. UNEP 2013: 19). Hier werden zwei davon besprochen: Die Landwirtschaft und die Manufaktur.

⁸ Artikel IV des Montreal-Protokolls regelt den Handel mit Drittparteien, die das Protokoll nicht unterzeichnet haben und beugt somit Trittbrettfahrerverhalten vor. Die Maßnahmen sahen vor, dass ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Vertrags alle Einfuhren von aufgelisteten „geregelten Stoffen“ aus nichtunterzeichnenden Drittländern verboten sind. Darüber hinaus wurde der Export von „geregelten Stoffen“ von Unterzeichnern in Nichtunterzeichnerstaaten verboten, vgl. hierzu: <http://ozone.unep.org/en/treaties-and-decisions/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer> (letzter Abruf: 02.02.2016)

⁹ Vgl. hierzu: http://unfccc.int/adaptation/adverse_effects_and_response_measures_art_48/items/3058txt.php (letzter Abruf: 02.02.2016)

► 5.3 Landwirtschaft

Die Liberalisierung des Welthandels hat zu einer Ausweitung des Agrobusiness weltweit geführt und Millionen von Kleinbauern in den Ruin getrieben. Konditionierte Kredite von multilateralen Finanzinstitutionen, neue multilaterale Handelsregeln sowie bilaterale und regionale Handelsabkommen, haben zu Monokulturen und Exportorientierung in der Landwirtschaft vieler Entwicklungsländer geführt. Die Folgen für die eigene Ernährungssicherung waren katastrophal. Die größten Gewinner dieser Entwicklung waren Großproduzenten in den Entwicklungsländern und das multinationale Agrobusiness. Exportsubventionen für Agrarexporte, insbesondere in den USA und der EU, führten zum Preisverfall wichtiger Produkte und haben damit Millionen Bauernfamilien in Entwicklungsländern ruiniert. Diese Subventionen sind in den letzten fünf Jahren zwar gekürzt worden, waren jedoch mit ca. 450 Mrd. Euro im Jahr 2014, d.h. 18 % des Bruttoeinkommens von landwirtschaftlichen Betrieben in OECD-Ländern, immer noch sehr hoch (vgl. OECD 2015: 1).

Die Landwirtschaft spielt eine Schlüsselrolle bei der ökologischen Transformation. Derzeit wird durch die Landwirtschaft genug produziert, um 6 Mrd. Menschen ernähren zu können. In zahlreichen Entwicklungsländern trägt sie zur Ernährungssicherheit bei und bildet die Grundlage für wichtige Wirtschaftsaktivitäten. Bis zu 60 % erreicht der Beitrag der Landwirtschaft zum BIP

in Entwicklungsländern. Sie bildet die Lebensgrundlage für mehr als 2,6 Mrd. Menschen weltweit (UNEP 2013: 49). Der größte Teil der weltweit in Armut lebenden Menschen sind Landbewohner. Eine Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion für die inländische Nachfrage könnte daher bis zu dreimal mehr zu einer Armutsüberwindung beitragen als Ansätze in anderen Wirtschaftssektoren.

Doch die Umverteilungseffekte der Liberalisierung in der Landwirtschaft zwischen und in den Ländern haben auch Verlierer hervorgebracht. Mehr als 780 Mio. Menschen leiden laut FAO an Unterernährung¹⁰, mehr als 70 % der Landbewohner leben unter der Armutsgrenze. Hinzu kommt, dass der Klimawandel die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern beeinträchtigt, die stark von der Landwirtschaft abhängig sind. Das hat zusätzlich ernsthafte Konsequenzen für die Ernährungssicherheit von Millionen von Menschen. Klimakatastrophen betreffen insbesondere die armen Bevölkerungsgruppen in armen Ländern, die begrenzte Anpassungsmöglichkeiten haben. Nach Einschätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) wird der Klimawandel zu einer Abnahme der Landwirtschaftsproduktion von bis zu 50 % in Afrika, Südasien und Zentralamerika führen. In einigen Regionen können Temperatur- und Niederschlagsver-



Bananenplantage in Hawaii, Foto: Scot Nelson/Flickr.com

¹⁰ <http://www.fao.org/hunger/key-messages/en/> (letzter Abruf: 12.02.2016)

änderungen sogar zu einem kompletten Verlust der Landwirtschaft führen. Die immer häufigeren Umweltkatastrophen führen bereits jetzt zu Migration und humanitären Katastrophen.

Die Probleme der KleinproduzentInnen wurden durch die kostspielige Subventionspolitik der reichen Länder zusätzlich verschärft. Zahlreiche Studien haben belegt, dass die Agrarsubventionen der EU beispielsweise den Export von landwirtschaftlichen Produkten unter den Produktionskosten ermöglicht haben, mit verheerenden Konsequenzen für ProduzentInnen in Afrika. Die

subventionierten Exporte aus der EU konkurrieren auf afrikanischen Märkten mit den Gütern aus lokaler Produktion. Der Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für das Recht auf Nahrung hatte bereits 2009 darauf hingewiesen, dass die Öffnung von Agrarmärkten von Entwicklungsländern durch die Zollbindungen im Rahmen von Handelsabkommen eine Belastung für das Recht auf Nahrung, insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern (den sogenannten LDC-Ländern) seien (De Schutter 2009a). Ein großer Teil der Bevölkerung in diesen Ländern ist von der landwirtschaftlichen Produktion abhängig.

► 5.4 Verarbeitende Industrie

Nach Schätzungen der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) machen Manufakturprodukte mehr als 70 % der Gesamtexporte von Entwicklungs- und Schwellenländern aus. Dabei gibt es allerdings sehr starke Unterschiede: Lediglich 30 % der gesamten afrikanischen Exporte sind Manufakturprodukte (UNEP 2013: 174). Manufakturproduktion ist in der Regel energie- und ressourcenintensiv und deswegen mit hohen Investitionskosten verbunden.

Für Schwellen- und Entwicklungsländer spielt die verarbeitende Industrie eine Schlüsselrolle im Prozess einer nachhaltigen Entwicklung. Um die strukturelle Transformation zu erreichen, sind die Förderung der eigenen jungen Industrien in Verbindung mit makroökonomischen und strukturellen Reformen sowie eine effektive Zusammenarbeit zwischen privatem und öffentlichem Sektor, wichtige Voraussetzungen – das zeigt der Erfolg von Ländern wie China, Indien oder Brasilien. Es gibt also eine strukturelle ökonomische Dimension für eine nachhaltige Entwicklung, die einen gewissen Grad an Protektionismus für die Industrie verlangt. Dies bedeutet nicht, dass die Erfahrungen der Industriepolitik von erfolgreichen Ländern einfach dupliziert werden können. Die möglichen Optionen werden durch die bestehenden Regeln der WTO und von regionalen Handelsabkommen (RTA) stark beeinflusst und eingeengt. Exportorientierte Industrialisierungspolitik ist zudem in der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Situation keine ausreichende Option für eine nachhaltige Entwicklung. Die Herausforderung für Entwicklungsländer besteht derzeit darin, eine Industriepolitik zu fördern, die neben den internationalen Exporten die einheimischen und regionalen Bindungen stärkt.

Eine zusätzliche Herausforderung für Entwicklungsländer sind die natürlichen Grenzen der bisherigen konventionellen Industrialisierungsstrategien, die auf der Nutzung und Verbrennung von fossilen Energieträgern basieren. Nach Einschätzungen von UNEP (UNEP 2013: 21) kommen mehr als 20 % des CO₂-Ausstoßes aus dem Manufaktursektor. Eine Wachstumsstrategie, die auf konventioneller Industrialisierung basiert, ist nicht nachhaltig und damit nicht erstrebenswert.

Die derzeitigen Probleme – Chinas mit der Luftverschmutzung oder die Brasiliens mit der Regenwaldzerstörung – sind bekannte Beispiele dafür. Einige Regierungen in Schwellen- und Entwicklungsländern haben bereits mit Investitionen in nachhaltige Manufakturen (Remanufacturing) und Produkte mit umweltfreundlichem Design oder mit der Förderung von erneuerbaren Energien begonnen. Andere bemühen sich, mit einem obligatorischen Inlandsanteil (local content) bei der Herstellung von Umweltgütern, die eigene grüne Transformation im Manufakturbereich zu fördern. Diese öffentlichen Maßnahmen verstoßen in der Regel gegen WTO-Regeln des internationalen Handels.

Allerdings hat sich einiges geändert: Schwellenländer wie China und Indien sind bereits große Produzenten nachhaltiger Technologien, wie Sonnenkollektoren oder Turbinen für Windkraftwerke. Die Preise für Photovoltaik-Technologien sind zwischen 2008 und 2012 um bis zu 80 % zurückgegangen. Nach der Wirtschaftskrise haben die Regierungen der reichen Länder mehr als 430 Mrd. US-Dollar für die Förderung der Umweltindustrie investiert. Nun profitieren auch ausländische Anbieter etwa aus China von den Markt-

subventionen. Nichttarifäre Handelsbarrieren sind die Antwort der meisten Industrieländer auf die Konkurrenz aus China oder Indien.

Für eine ökologische Aufwertung der Wertschöpfungsketten zugunsten von Entwicklungsländern

wurden einige Herausforderungen skizziert: Ressourcenknappheit, Ressourceneffizienz, Verschmutzung, Gifte und Energieverbrauch. Wie groß das Potenzial von Entwicklungsländern ist, um den Sprung zu sauber verarbeitenden Produktion zu schaffen, hängt von vielen Faktoren ab.

6 WTO und die Klimaverhandlungen

Im politischen Diskurs herrscht noch immer der Irrglaube vor, es gäbe eine positive Wirkung zwischen Handel und Klimaschutz. Dieses positive Verhältnis zwischen der WTO und den multilateralen Umweltvereinbarungen (MEA) wie der UNFCCC ist jedoch in der Praxis so gut wie nicht existent. Bislang waren die WTO-Mitgliedsländer nicht in der Lage, Handelsinstrumente zu entwickeln, die die Vereinbarungen von MEAs unterstützen helfen. Es ist nicht einfach, im Rahmen der WTO den richtigen Weg zu finden. Es sollte das Ziel sein, eine Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern zu erreichen, die „schmutzige“ Güter ausschließt. Gleichzeitig muss verhindert werden, dass dabei eine protektionistische Situation gegenüber Entwicklungsländern entsteht.

*Anti-WTO Demonstration,
Foto: fuzheado/Flickr.com*



► 6.1 Das „Paris-Agreement“

Am 12. Dezember 2015 wurde das „Paris-Agreement“ angenommen und damit eine neue gemeinsame Grundlage im Kampf gegen den Klimawandel geschaffen. Alle sind sich vertraglich einig: Ein Temperaturanstieg über 2 °C soll vermieden werden. Das ist der größte Erfolg von Paris. Im Artikel 4 des Abkommens wird die Erwartung verankert, dass die Industrieländer sich zu absoluten Emissionsminderungen verpflichten. Die Länder sollen alle fünf Jahre ihre Ziele veröffentlichen. Es wurden zwar nationale Klimaschutzbeiträge vereinbart, aber keine verbindlichen Verpflichtungen. Zudem wurde die traditionelle Teilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aufgehoben – nach dem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung.

Finanzzusagen für die Anpassung der Entwicklungsländer an die Folgen des Klimawandels wurden im Abkommen von Paris nicht rechtlich verpflichtend definiert. Es ist davon auszugehen, dass die auf der Klimakonferenz von Kopenhagen versprochenen 100 Mrd. US-Dollar, die ab 2020 in die Entwicklungsländer fließen sollen, die Grundlage der Klimafinanzierung bilden. Des Weiteren ist zu erwarten, dass nicht alle reichen Industrieländer die gleiche Kooperationsbereitschaft zeigen werden. Deswegen sollte der politische Druck erhöht werden, damit sich diese Zusagen nicht wieder als leere Versprechungen herausstellen.

► 6.2 Von Paris nach Nairobi: Welthandel und Klimapolitik

Unmittelbar nach der historischen Klimakonferenz von Paris fand zwischen dem 15. und 18. Dezember 2015 die zehnte WTO-Ministerkonferenz in Nairobi, Kenia statt. Der Kontrast zwischen den beiden Treffen war auffällig. Während die Staatshäupter der mächtigsten Handelsnationen der Welt, mit einer großen Kompromissbereitschaft nach Paris gereist waren, vergaben sie in Nairobi, dass Konzessionen an arme Länder im Welthandel notwendig sind, wenn die angestrebte Transformation zu einem nachhaltigen Wirtschaften erfolgreich sein soll. Anstatt eine ambitionierte Entwicklungsagenda zu verabschieden, beschloss die WTO-Konferenz am Ende ein paar unbedeutende Verpflichtungen zum Abbau von Agrarsubventionen, die kaum ausreichen, um den Titel einer WTO-Erklärung zu verdienen. Es war vielmehr das erneute Scheitern der USA und der EU, ihr vor 20 Jahren gemachtes Versprechen einer Entwicklungsagenda einzuhalten.

Das „Nairobi-Paket“ enthält sechs ministerielle Entscheidungen über Landwirtschaft, Baumwolle und Fragen im Zusammenhang mit den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC). Aus der Sicht von Generaldirektor Azevedo ist die Verpflichtung, Exportsubventionen für Agrarprodukte aus den reichen Ländern abzuschaffen, das „wichtigste Ergebnis für die Landwirtschaft“ in der 20-jährigen Geschichte der Organisation. Zahlreiche Experten aus der ganzen Welt kamen dagegen zu dem Schluss, dass Afrika am Ende dieser Konferenz mitten in einer vielfältigen Krise, die Millionen von Menschen zum Auswandern zwingt, mit leeren Händen dastehe. Die Notwendigkeit einer Agrartransformation, die die Ernährungssituation verbessert, wurde nicht diskutiert. Ebenso kamen Handelshilfen für die Manufakturentwicklung und Investitionen in den armen afrikanischen Ländern nicht zur Sprache, die wichtige Bestandteile der Doha-Entwicklungsagenda waren.

Mit dem Scheitern der Doha-Entwicklungsrunde wird eine Verbindung von Klimapolitik, Handel und Entwicklung noch unwahrscheinlicher. Im Kontext der Doha-Runde wurden Umwelttechnologien ausgewählt, die Gegenstand von Liberalisierungsvereinbarungen sein könnten. Güter wie Turbinen für Wind- oder Wasserkraftwerke oder Sonnenkollektoren etc. müssten im Rahmen eines umfassenden Programms für Technologietransfer in multilateralen Verhandlungen an die Klimavereinbarungen gekoppelt werden. Hier ist eine Verbindung zwischen Umwelt und Entwicklung notwendig.

Eine Liberalisierung des Handels mit Umweltgütern in Verbindung mit Handelshilfen und Technologietransfer kann die notwendige grüne Transformation in Entwicklungsländern fördern. Derzeit steht jedoch die Durchsetzung von nationalen Interessen im Rahmen von regionalen Handelsabkommen im Vordergrund. Die Maßnahmen, die derzeit als marktkonform umgesetzt werden, haben sich als unzureichend erwiesen. Dazu gehören Preismechanismen für den Handel mit CO²-Emissionen. Durch solche Preismechanismen sollten die externen Umweltkosten internalisiert werden. Umweltstandards und Siegelinitiativen scheinen teurer für KleinproduzentInnen und ziemlich verwirrend für VerbraucherInnen in reichen Ländern. Alleine für landwirtschaftliche Produkte hat das International Trade Institute in Bern mehr als 100 unterschiedliche Umweltstandards ausgemacht.

Klar ist, dass der Markt allein nicht die Zielkonflikte zwischen Handel und Umwelt lösen kann. Dafür ist eine adäquate internationale Regulierung notwendig. Diese muss dafür sorgen, dass der Austausch von Gütern und Dienstleistungen zur Reduktion von Energie- und Ressourcenverbrauch führt und gleichzeitig neue Wirtschaftschancen und Beschäftigung in Entwicklungsländern schafft. Damit würde auch den bestehenden Ungleichheiten zwischen reichen und armen Ländern entgegengesteuert.

Aus der Sicht des Klimaexperten Henry Derwent ist die Handelsagenda nicht von der Klimaagenda zu trennen. Konkret müssten daher bestimmte Regelungen beschlossen werden, um umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen im internationalen Handel zu begünstigen. Handelsmaßnahmen könnten auch als Instrument der Bestrafung für solche Länder eingesetzt werden, die es ablehnen, nationale Maßnahmen für die Senkung von CO²-Emissionen einzuleiten.

Dabei ist es wichtig, das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung einzuhalten. Die gegenwärtige Arbeitsteilung im internationalen Handel zwingt arme Länder zum Export von Rohstoffen und Agrarprodukten. Sie dürfen nicht die Opfer einer Dekarbonisierung des Welthandels werden. Stattdessen sollten für Entwicklungsländer folgende Bereiche im Mittelpunkt einer neuen Strategie stehen: Landwirtschaft und Fischerei, Forstwirtschaft, der Zugang zu erneuerbaren Energien und nachhaltiger Tourismus. Handelshilfen als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit könnten hier eine Schlüsselrolle spielen.

7 Handel und Agenda 2030

Die neue „Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, die Ende September 2015 bei den Vereinten Nationen verabschiedet wurde, setzt mit den „Sustainable Development Goals“ (SDG) den nationalen und internationalen Rahmen sowie die Prioritäten für die Umsetzung einer Green Economy. Die SDG bestehen aus insgesamt 17 Zielen (siehe Kasten S. 24) mit 169

Zielvorgaben und 304 Indikatoren. Die SDG sollen in allen Ländern – ob reich oder arm – umgesetzt werden. Dabei werden die unterschiedlichen Voraussetzungen und Potenziale der Länder berücksichtigt. Dieser Ansatz folgt dem internationalen Prinzip der Lastenteilung nach der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“.

► 7.1 Exportkosten und Handelshilfen

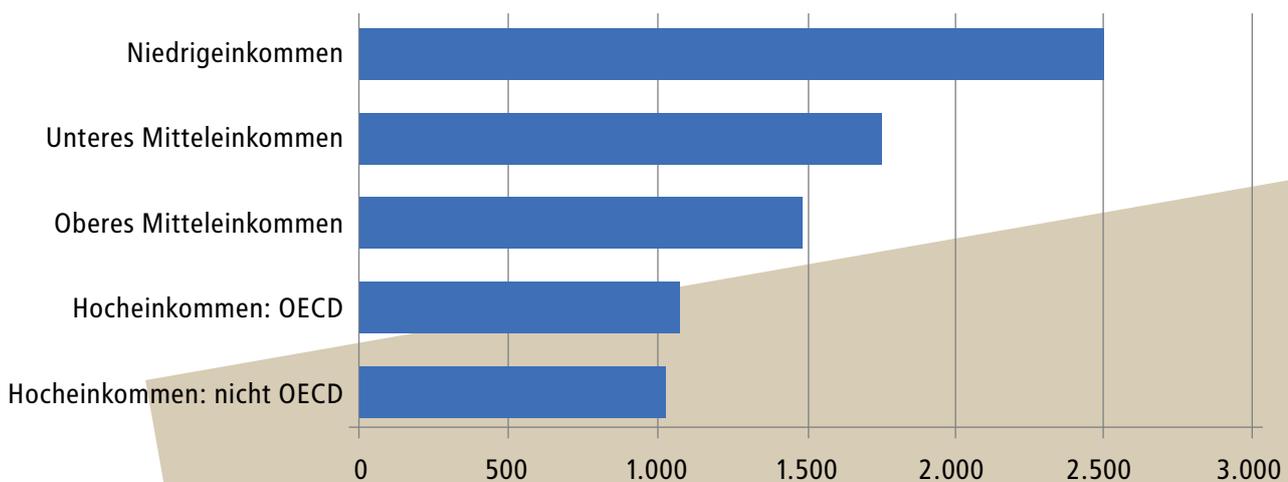
Eine Folge der Liberalisierung des Handels ist die zunehmende Kluft zwischen dem Produzentenpreis für Exportgüter in armen Ländern und dem Konsumentenpreis in reichen Ländern. Ob Blumen aus Kenia, Tomaten aus Ghana oder Fisch aus dem Senegal: Die Bedingungen, unter denen ProduzentInnen in diesem Ländern mit ProduzentInnen aus der EU oder anderen reichen Ländern in Konkurrenz treten, sind recht unterschiedlich und zumeist unvorteilhaft für erstere.

Betrachtet man die Auswirkungen der Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten oder Rohstoffen von der Produzentenseite, so fällt auf, dass die KleinproduzentInnen in armen Ländern mit ungleich höheren Kosten zu kämpfen haben, um ihre Produkte bis zur/m

VerbraucherIn zu bringen. Die Exporte dieser Länder sind aufgrund der höheren Handelskosten nicht wettbewerbsfähig. Hier spielen sowohl die geographische Lage (große Entfernungen) als auch die politische Situation (schwache Institutionen) sowie die kulturellen Gegebenheiten (sprachliche Barrieren) eine Rolle.

Die Handelskosten von Ländern mit niedrigen Einkommen sind im Durchschnitt mehr als doppelt so hoch wie die Handelskosten von reichen Ländern (siehe Abb. 3). Nach Berechnungen der Weltbank betragen die durchschnittlichen Exportkosten etwas mehr als 1.000 US-Dollar pro Container in reichen Ländern. In Ländern mit niedrigen Einkommen hingegen liegen diese bei mehr als 2.500 US-Dollar.

Abb. 3: Exportkosten nach Ländergruppen (in US-Dollar pro Container)



Quelle: World Bank WDI

Sehr häufig müssen die Produkte aus schwer erreichbaren Gegenden bis zum Grenzübergang transportiert werden. Schlechte Straßen und nicht funktionsfähige Fahrzeuge sind der Normalfall. Einmal an der Grenze angekommen, müssen die ProduzentInnen oft mit kostspieligen und zum Teil bürokratischen Verwaltungsstrukturen kämpfen und nicht zuletzt anspruchsvolle Umwelt- und Gesundheitsstandards der Importländer erfüllen. Dabei erhalten die ProduzentInnen keine Exportsubventionen und müssen sogar Exportsteuer zahlen.

Um diese Schwierigkeiten zu überwinden, hat die WTO ein Handelserleichterungsabkommen (Trade Facilitation Agreement, TFA) auf der 9. WTO Konferenz in Bali angenommen. Mehr als 246,5 Mrd. US-Dollar wurden seit 2006 für Handelshilfeprogramme mobilisiert. Der größte Teil wurde für Länder in Asien (38,4 %) und Afrika (35,1 %) investiert. Projekte für die Verbesserung von Transport und Lagerung (29 %) sowie Energie (21 %) machen den größten Teil der Handelshilfen aus. Eine Handvoll reicher Länder finanzieren diese Handelshilfen. Dies führt zu den typischen Problemen der Entwicklungszusammenarbeit: Fragmentierung, fehlender politischer Wille und Unterfinanzierung. Es ist fraglich, ob die WTO diese Probleme mit Hilfe der FTA beheben kann. Die Ergebnisse der WTO-Konferenz in Nairobi sind alles andere als ermutigend. Insbesondere die Länder in Zentralafrika haben einen dringenden Bedarf, ihre Exportkosten zu reduzieren. Im Allgemeinen liegen die Handelskosten von Ländern ohne Meerzugang um 168 % höher als die Kosten von Küstenländern.

Nach Berechnungen der OECD würde eine Senkung der Exportkosten um eine Milliarde US-Dollar Erträge in Höhe von 40 Mrd. US-Dollar generieren (WTO/OECD 2015). Sowohl die Handlungsagenda von Addis Abeba¹¹ als auch die Agenda 2030 haben die strategische Bedeutung der Handelshilfe-Initiative (Aid for Trade Initiative) hervorgehoben. Die Bemühungen der reichen Länder sollten allerdings intensiviert werden, um die enormen Potentiale von Handelshilfen zu nutzen.

Es wäre trotz allem vereinfacht, die ganze Entwicklungsstrategie auf eine einfache Senkung der Handelskosten zu reduzieren. Neben diesen Anstrengungen sollte es darum gehen, die Produktivität zu erhöhen. Hier helfen neben einer Verbesserung des institutionellen Umfeldes auch Verbesserungen in der Infrastruktur und insbesondere im Aufbau von Produktionsmöglichkeiten, damit es zu einer Aufwertung der Wertschöpfungsketten kommt. Für Entwicklungsländer bedeutet das, dass sowohl regionale als auch multilaterale Rahmenbedingungen dazu beitragen sollten, ihre Verarbeitungsmöglichkeiten zu verbessern.

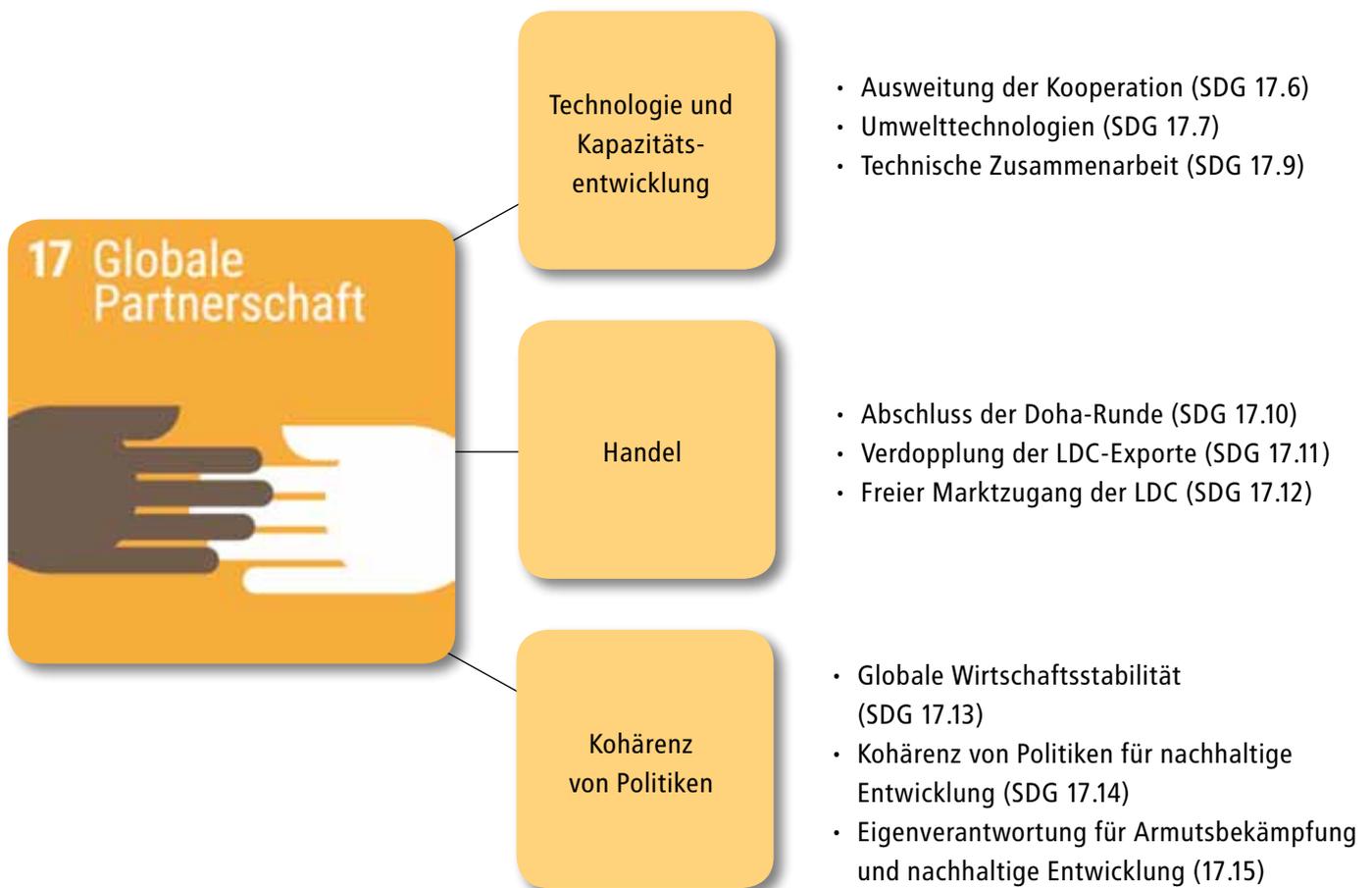
Die Ziele Nachhaltiger Entwicklung (SDG)

1. Armut in jeder Form und überall beenden
2. Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern
3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern
4. Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern
5. Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen
6. Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten
7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern
8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern
9. Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen
10. Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern
11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen
12. Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen
13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen
14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen
15. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen
16. Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen
17. Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben

¹¹ Die Addis Abeba Action Agenda (AAAA) wurde auf der dritten Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung (Addis Abeba, Äthiopien, 13.-16. Juli 2015) und später von der UN-Generalversammlung am 17. Juli angenommen.

In der Agenda 2030 wird das Thema Handel explizit in SDG 17 „Stärkung der Umsetzungsmittel und Wiederbelebung der globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung“ mit konkreten Zielvorgaben angesprochen.

Abb. 4: SDG 17: Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben



Ziel 17.10 verlangt die Forderung eines Handelssystems im Rahmen der WTO, von dem die teilnehmenden, kooperierenden Staaten gleichermaßen profitieren. Explizit wird hier dann die Doha-Entwicklungsagenda als Schlüsselfaktor bei der Erreichung eines nicht diskriminierenden Handelssystems genannt.

Ist die SDG-Agenda der richtige Rahmen für eine entwicklungsgerechte Handelspolitik? Es ist zwar schwer, die handelsbezogenen Zielsetzungen in SDG 17 mit messbaren Indikatoren zu operationalisieren, dennoch können damit handelspolitische Spielräume, insbesondere für LDC, gewonnen werden. Derzeit ist die Rolle der WTO als wichtiger Rahmen für ein universelles Handelssystem eher schwach. Die SDG-Agen-

da könnte als Referenzrahmen dienen, um positive Aspekte der WTO-Doha-Entwicklungsagenda neu zu beleben.

Wie bereits oben erwähnt, spielen regionale und megaregionale Handelsabkommen eine immer wichtigere Rolle und untergraben multilaterale Vereinbarungen. Diese wurden allerdings in der Agenda 2030 nicht erwähnt. Das kann als eine Schwäche der Agenda interpretiert werden, denn diese Abkommen werden in der näheren Zukunft (bis 2030 auf jeden Fall) die globale Handelspolitik stark beeinflussen.

SDG 17.11 formuliert die signifikante Steigerung der Exporte aus den Entwicklungsländern als Ziel. Wichtig ist hier, dass dieses Ziel insbesondere den Belangen

von LDC entsprechen soll. Hierzu wurde sogar eine konkrete Zahl genannt, nämlich eine Verdopplung der Exporte für diese Ländergruppe. Eine Operationalisierung in diesem Zusammenhang ist in vielerlei Hinsicht vorstellbar und sollte sowohl eine Verbesserung und Aufstockung von Handelshilfen als auch eine Aufwertung der Rolle von LDC in den globalen Wertschöpfungsketten beinhalten. Hier könnte die EU mit einer an die SDG angepassten Neuformulierung der EPA ein positives Signal setzen.

Sehr wichtig ist auch SDG 17.12: Ein dauerhaft zollfreier und quotenfreier Marktzugang für alle am wenigsten entwickelten Länder (LDC) soll zügig ermöglicht werden. Dieses Ziel soll im Einklang mit den WTO-Entscheidungen erreicht werden. Hier sollen unter anderem die präferenziellen Ursprungsregeln für die Einfuhren aus den LDC transparent und einfach gestaltet werden, damit sie einen Beitrag zur Erleichterung des Marktzugangs für diese Länder leisten.

Hier wird auf die negativen Auswirkungen von Ursprungsregeln Bezug genommen¹². Mit Hilfe von Ursprungsregeln will die EU beispielsweise verhindern, dass Unternehmen aus nicht EU-Ländern die Außengrenzen des EU-Binnenmarktes unterlaufen. In diesem Zusammenhang sollten Fragen der Transparenz von Ursprungsregeln als Indikatoren aufgenommen und LDC von diesen Regeln im Rahmen von RTA ausgenommen werden, denn sie sind eindeutig diskriminierend.

Da die SDG für alle Länder gelten, stellt sich auch die Frage, ob, angesichts der planetarischen Grenzen, eine weitere Liberalisierung des internationalen Handels im Mittelpunkt der gesellschaftlichen Bestrebungen in den Industrienationen stehen darf. Eine Operationalisierung der Indikatoren ist hier dringend notwendig, sodass diese zu einem tatsächlichen Wandel des bisherigen Paradigmas beitragen können.

Nach dem Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ müssten so auch andere Ziele in den Industrienationen stärker ins Zentrum der Debatte um ökologisches Wirtschaften rücken: Hierzu gehört zum Beispiel das SDG 12, das nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster zum Ziel hat. Wesentliche Teile unseres gegenwärtigen Konsum- und Produktionsmodells basieren auf der scheinbar unbegrenzten Verfügbarkeit kostengünstiger Rohstoffe und Flächen, billiger Arbeitskräfte auf den internationalen Märkten, auf unserer beherrschenden Marktposition und sozialen Ungleichheiten weltweit. Auch die klima- und umweltbezogenen SDG (13-15) dürfen nicht getrennt werden von der Frage, wie unsere Handelspolitik gestaltet werden muss.

Weitere handelsbezogene SDG

Es gibt in der Agenda 2030 weitere handelsbezogene Zielvorgaben. Im Zusammenhang mit dem SDG 2 (siehe Liste oben) sollen laut Zielvorgabe 2.b Handelseinschränkungen auf den Weltagarmärkten beseitigt werden. Agrarsubventionen für Exportprodukte sollen im Einklang mit der Doha-Entwicklungsagenda abgeschafft werden.

Abb. 5: Weitere handelsbezogene SDG



¹² „Ursprungsregeln klären die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen einer Ware der Ursprung in einem bestimmten Land zuzuerkennen ist. (...) [Sie] sind entscheidend für die zollrechtliche Behandlung (...) und die zoll- und außenwirtschaftsrechtliche Behandlung zur Feststellung des tatsächlichen Ursprungslandes (...)“ <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/ursprungsregeln.html#definition> (letzter Abruf: 18.02.2016)

Durch die Zielvorgabe 14.6 sollen im Einklang mit den WTO-Fischereiverhandlungen sämtliche Exportsubventionen für Fischprodukte abgeschafft werden. In diesem Zusammenhang sollen arme Entwicklungsländer ebenfalls eine Sonderbehandlung erhalten.

Mit der Zielvorgabe 12c sollen schließlich die Subventionen für fossile Energieträger abgeschafft werden. Auch hier sollen negative Auswirkungen für Entwicklungsländer und insbesondere für die arme Bevölkerung in diesen Ländern vermieden werden.

Tabelle 1: Direkte Maßnahmen für eine Verbindung zwischen Handel und SDG

Ziele	Zielvorgaben und Maßnahmen
 <p>SDG 2: Ernährung sichern</p>	<p>2b: Handelseinschränkungen auf den Weltagrarmärkten sollen beseitigt werden. Agrarsubventionen für Exportprodukte sollen im Einklang mit der Doha-Entwicklungsagenda abgeschafft werden.</p>
 <p>SDG 3: Gesundheit für alle</p>	<p>3b: In Einklang mit der Doha-Agenda soll eine flexible Auslegung der TRIPS den Zugang zu öffentlicher Gesundheit und Medikamenten für alle garantieren.</p>
 <p>SDG 7: Nachhaltige Energie</p>	<p>7a: Durch eine stärkere internationale Kooperation soll der Zugang zu nachhaltigen und grünen Technologien ermöglicht werden.</p>
 <p>SDG 12: Kritischer Konsum</p>	<p>12c: Subventionen für fossile Energieträger sollen abgeschafft werden. Auch hier sollen negative Auswirkungen für Entwicklungsländer und insbesondere für die arme Bevölkerung in diesen Ländern vermieden werden.</p>
 <p>SDG 13: Klimawandel stoppen</p>	<p>13.2: Im Einklang mit der Klimarahmenkonvention (Paris-Abkommen) sollen nichttarifäre Maßnahmen oder technische Handelshemmnisse eingesetzt werden, um die Produktion und den Handel mit Umweltgütern zu regeln.</p>
 <p>SDG 14: Meere schützen</p>	<p>14.6: Sämtliche Exportsubventionen für Fischprodukte sollen abgeschafft werden. In diesem Zusammenhang sollen arme Entwicklungsländer ebenfalls eine Sonderbehandlung erhalten.</p>
 <p>SDG 15: Wälder erhalten</p>	<p>15.7 und 15c: Der Handel mit gefährdeten Tier- und Pflanzenarten kann durch technische Handelshemmnisse unterbunden werden.</p>
 <p>SDG 17: Globale Partnerschaft</p>	<p>17.10: Ein multilaterales Handelssystem im Rahmen der WTO soll etabliert werden. Explizit wird hier dann die Doha-Entwicklungsagenda als Schlüsselfaktor bei der Erreichung eines nicht diskriminierenden Handelssystems genannt.</p>

Quellen: UNEP 2015; UNCTAD 2015

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das Verhältnis zwischen Green Economy und Welthandel wird viel diskutiert. Eindeutig ist, dass der enorme Zuwachs des Welthandels mit einer entsprechenden Belastung von Naturressourcen und einer signifikanten Steigerung von CO²-Emissionen einhergeht. So sind die Emissionen aus dem internationalen See- und Lufttransport beispielsweise über einen Zeitraum von 25 Jahren um 88 % angestiegen. Im Mittelpunkt dieser Dynamik stehen das ressourcenintensive Wirtschaftsmodell der reichen OECD-Länder und die wachsende Nachfrage nach Rohstoffen in den Schwellenländern. Wie kann vor diesem Hintergrund die Abhängigkeit der ärmsten Länder von Rohstoffexporten zugunsten einer nachhaltigen und umweltfreundlichen Transformation überwunden werden?

Die Durchsetzung von Nachhaltigkeitsstandards entlang der Wertschöpfungsketten könnte zu einer Ausweitung des Anteils von sozial und ökologisch produzierten Gütern und Dienstleistungen führen. So könnten beispielsweise Regelungen getroffen werden, um umweltfreundliche Güter und Dienstleistungen im internationalen Handel so zu begünstigen, dass Entwicklungsländer nicht nur am Konsum, sondern auch bei der Herstellung von Umwelttechnologien zu geringeren Kosten beteiligt werden. Mitgliedsländer der

WTO sollten eine Palette von Umweltgütern definieren, deren Handel begünstigt werden sollte.

Technische und finanzielle Unterstützung sind notwendig, um den Übergang zu einer Green Economy durch den Handel mit Entwicklungsländern möglich zu machen. Handelshilfen als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit könnten hier eine Schlüsselrolle spielen. Wälder, Luft und Wasser zu schützen und CO²-Emissionen in einem Land zu vermeiden ist wichtig, aber reicht nicht aus. Die Erderwärmung ist ein globales Problem und deswegen müssen Lösungen multilateral, d.h. von allen Ländern gemeinsam, entworfen und getragen werden. So gesehen ist nationale Souveränität nicht selten ein Hindernis statt einer Hilfe bei der Lösung. Multilaterale Institutionen hingegen können eher eine potenzielle Hilfe darstellen als ein Hindernis. Für eine harmonische Verbindung zwischen Handel und Umwelt können also multilaterale Institutionen wie die WTO hilfreich sein.

Washington und Brüssel sind wichtige Akteure bei der Suche von multilateralen Lösungen, aber sie sind nicht die Einzigen. Sie haben in den letzten Jahren zu sehr auf Eigeninteressen in der Handelspolitik gesetzt und dadurch sehr viel an Glaubwürdigkeit eingebüßt. Das



Windkraftpark in China, Foto: Land Rover Our Planet/Flickr.com

Scheitern der Doha-Entwicklungsrunde ist das jüngste Beispiel für die fehlende Bereitschaft der reichen Länder, über die strukturellen Probleme von schwachen Ländern zu diskutieren. Deswegen blicken die Entwicklungsländer misstrauisch, wenn die EU und die USA versuchen, nationale Umweltregeln mit Hilfe von Handelshemmnissen durchzusetzen.

Das globale Problem kann nur global gelöst werden. Multilaterale und plurilaterale („Koalitionen der Willigen“) Diskussionen über Zollabbau für Umweltgüter sollten weiterhin geführt werden und zwar genau so intensiv wie die Diskussionen um Handelshilfen und Klimafinanzierung. Einige Prinzipien sind wichtig für die Suche nach Kompromissen:

- Handelsmaßnahmen zum Schutz der Umwelt können nur gegen die Länder getroffen werden, die die Ziele der UNFCCC nicht einhalten.
- Die Maßnahmen und Bewertungen sollten von internationalen und unabhängigen Einrichtungen getroffen und durchgeführt werden.
- Importstrafen sollten sich auf fossile Energieträger beschränken und auf einige energieintensive Industrien wie Aluminium, Zement, Stahl, Papier, Glas und Chemie.

Eine stärkere Kooperation und Vereinheitlichung von Standards in TTIP birgt erhebliche Risiken für die schwachen Entwicklungsländer. Dieses mega-regionale Handelsabkommen wird nicht nur Handelspräferenzen für eine Reihe von Exporten erodieren, sondern auch Handelsumlenkungen verursachen.

Die Süd-Süd-Kooperation könnte einen Schutz gegen die Übermacht von größeren Handelsmächten in einem verzerrten, multilateralen Handelsregime, wie es das derzeitige WTO-Regime darstellt, ermöglichen. Im Rahmen von regionalen Integrationsinitiativen könnten schwächere Entwicklungsländer eigene Potenziale entwickeln und sich gegen die Handelsablenkung durch asymmetrische regionale Handelsabkommen besser schützen. Solche Alternativen stoßen allerdings an ihre Grenzen in einem immer verworreneren Welt-handelssystem, das immer mehr von mega-regionalen Abkommen dominiert wird.

- Die Vereinheitlichung von Umweltstandards zwischen der EU und den USA sollte nicht auf Kosten von Drittländern stattfinden. Dafür sollte die EU neben einer höheren Transparenz die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen erlauben. Die Kohärenz zwischen Handels- und Entwicklungspolitik der EU sollte garantiert werden.

- Verpflichtungen der EU in Bezug auf die Vereinheitlichung von Umweltstandards im Rahmen von mega-regionalen Handelsabkommen sollten in den EPA formuliert werden, damit keine Handelsumlenkungen auf Kosten der schwächeren Entwicklungsländern stattfinden.
- Der freie Marktzugang für LDC-Länder sowie die Abschaffung von Subventionen für Agrarexporte aus den USA und der EU sollten garantiert werden und im multilateralen Handelssystem ihren Eingang finden.
- Die wichtigsten Ziele der Doha-Entwicklungsrunde sollten umgesetzt werden: Eine weitgehende Initiative zur Förderung nachhaltiger Entwicklung in schwächeren Ländern, die die Süd-Süd-Kooperation insbesondere in der Landwirtschaft und beim Schutz einheimischer junger Industrien und der Manufakturproduktion unterstützt.
- Umweltgüter und saubere Energietechnologien können den Zugang zur Elektrizität für mehr als 1,3 Mrd. Menschen ermöglichen. Dies wäre ein enormer Beitrag zur Erreichung der Ziele Nachhaltiger Entwicklung der Vereinten Nationen (SDG).
- Eine Aufwertung der Partizipation von Entwicklungsländern in den globalen Wertschöpfungsketten für Umweltgüter kann einen großen Beitrag zur Entwicklung von Manufakturindustrien im Bereich erneuerbarer Energien leisten und gleichzeitig den Energiezugang für die Armen verbessern.

Ohne eine grundsätzliche Reform der bestehenden Handelspolitik auf WTO-Ebene ist die grundlegende grüne Transformation der Weltwirtschaft nur Wunschenken. Deswegen sind die größten Handelsblöcke, die in der G20 vertreten sind, dazu aufgerufen, Impulse in diese Richtung zu geben. Bestehende Präferenzabkommen für schwächere Entwicklungsländer sollten mit der größtmöglichen entwicklungspolitischen Wirkung zwischen den USA und der EU vereinheitlicht werden. Das wäre ein guter Start. Dabei könnten nicht nur die EPA, sondern auch die von den Vereinten Nationen vereinbarten Ziele Nachhaltiger Entwicklung eine Grundlage bieten, Entwicklung mit einer grünen Transformation zu verbinden.



9 Literaturverzeichnis

- Ackah, C./ Morrissey O. (2006): Trade Liberalisation is Good for You if You are Rich, CREDIT, University of Nottingham, Research Paper.
- Bertelsmann Stiftung (2014): Who benefits from a transatlantic free trade agreement? Policy Brief # 2013/04.
- Brot für die Welt/ Misereor (2014): Welthandel im Umbruch. Zukunftsfähige Handelspolitik statt weiterer Liberalisierung.
- CONCORD (2015): The EPA between the EU and West Africa. Who benefits? Coherence of EU Policies for Development.
- Czubala, W./ B. Shepherd, and J.S. Wilson (2009): Help or Hindrance? The Impact of Harmonized Standards on African Exports.
- Derwent, H. (2015): What Has Climate to Fear from Trade?, International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD.
- ECDPM (2014): Economic Partnership Agreements: Frequently Asked Questions.
- EU (2012): Trade, growth and development. Tailoring trade and investment policy for those countries most in need, COM (2012) 22 final.
- EU (2014): The Cotonou Agreement 2014. Revised in Ouagadougou on 22 June 2010 and multiannual financial framework 2014–20.
- EU (2015): Handel für alle: Hin zu einer verantwortungsbewussteren Handels- und Investitionspolitik.
- Frankel, J. (2008): Environmental Effects of International Trade. Report to the “The Globalisation Council”, Sweden.
- Kim Park, S. (2013): Talking the Talk and Walking the Walk: Reviving Global Trade and Development After Doha. by the Virginia Journal of International Law Association.
- Kumar, N./ Gallagher, K (2007): Relevance of ‘Policy Space’ for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations, RIS-DP # 120.
- Morrissey, O. (2009): Assessing Prospective Trade Policy. Methods applied to EU-ACP Economic partnership agreements.
- Morazán, P. (2010): A Snapshot of the Banana Trade: Who gets what?
- OECD (2015): Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2015.
- OECD/WTO/World Bank (2014): Global Value Chains: Challenges, opportunities, and implications for policy.
- Oxfam/ South Centre (2005): Why Developing Countries Need Tariffs? How WTO NAMA Negotiations. Could Deny Developing Countries’ Right to a Future.
- Parthaprati, P. (2008): Regional Trade Agreements and Improved Market Access in Developed Countries: A Reality Check and Possible Policy Alternatives.
- Rodrik, D. (2011): The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy.
- Santarius, T. (2009): Klima und Handel: Warum der Klimawandel zu einer Reform des Welthandels zwingt, Herausgeber: Forum Umwelt & Entwicklung.
- Schmiege, E. (2015): Handelspolitische Optionen für Subsahara-Afrika: Zwischen TTIP, EPAs, WTO und afrikanischer Integration, SWP-Aktuell 35.
- South Centre (2012): The EPAs and Risks for Africa: Local Production and Regional Trade. Analytical Note SC/TDP/AN/EPA/30.
- UNCTAD (2005): Trade Liberalization and Economic Reform in Developing Countries: Structural Change or De-Industrialization? S.M. Shafaeddin, No. 179.
- UNCTAD (2014): Trade and development Report, 2014.
- UNCTAD (2015): Non-Tariff measures and Sustainable Development Goals: Direct and indirect linkages, Policy Brief No. 37.
- UNEP (2011): Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. www.unep.org/greeneconomy
- UNEP (2013): Green Economy and Trade – Trends, Challenges and Opportunities. <http://www.unep.org/greeneconomy/GreenEconomyandTrade>
- UNEP (2015): Sustainable trade and investment: Achieving the sustainable development goals.
- WTO (2016): International Trade Statistics 2015.
- WTO/ UNEP (2009): Trade and Climate Change. A report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization.
- WTO/ OECD (2015): Aid for Trade at a glance 2015. Reducing trade costs for inclusive sustainable growth.
- WWF (2012): Klimawandel auf dem Teller.

Bitte schicken Sie mir:

- Publikation (Titel eintragen)
-
- Exemplare des SÜDWIND-Faltblatts (Anzahl):
- Informationen zur Stiftung SÜDWIND
- Einen aktuellen Jahresbericht
- Eine Publikationsliste
- Bitte setzen Sie mich auf den Verteiler für den Newsletter und weitere Informationen.

Meine E-Mail-Adresse:

Schicken Sie das Material an folgende Adresse:

Name, Vorname

Ggf. Institution

Straße, Haus-Nr.

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Mitmachen!

Wir leben von der Unterstützung unserer Mitglieder und FördererInnen. Setzen Sie sich mit SÜDWIND für wirtschaftliche, soziale und ökologische Gerechtigkeit weltweit ein. Wir möchten unabhängig bleiben, auch unbequeme Fragen stellen und nicht nur einfache Antworten geben. Bitte helfen Sie uns dabei.

Über unsere Veröffentlichungen erhalten Sie Anregungen dazu, was Sie selbst im alltäglichen Leben tun können, um sich gegen Armut und Ungleichheit einzusetzen. Wir bieten einen Einblick in aktuelle Forschungsergebnisse und berichten über die Arbeit von SÜDWIND mit zusätzlichen Hintergrundinformationen. Mit Hilfe unserer Stiftung SÜDWIND wird die Arbeit von SÜDWIND aus den Zinserträgen des Stiftungsvermögens gefördert. Die Stiftung legt ihr Geld nach strengen ethischen und ökologischen Kriterien an.

Unsere Mitglieder und Förderer haben die Möglichkeit, die Arbeit von SÜDWIND mit zu gestalten. So tragen wir Themen und Forderungen im Namen unserer Mitglieder in Netzwerke, Gesellschaft und Politik.

Machen Sie mit!

Vom Verhältnis zwischen Green Economy und Welthandel

Ja, ich möchte Mitglied bei SÜDWIND e.V. werden!

Vorname, Name

E-Mail

- Lastschriftinzug Überweisung Rechnung

Die Abbuchung soll erfolgen

- vierteljährlich halbjährlich jährlich

Der Mindestbeitrag beträgt für Privatpersonen jährlich 70 €.

- 70 100 140 210 anderer Beitrag

Der Mindestbeitrag beträgt für Institutionen jährlich 250 €.

- 250 500 anderer Beitrag

Der Mindestbeitrag beträgt für Fördermitglieder jährlich 25 €.

- anderer Beitrag

Sie erhalten in Kürze eine schriftliche Bestätigung Ihrer Mitgliedschaft. Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung.

Ort, Datum

Unterschrift(en)

WC 13031

SEPA-Lastschriftmandat (SEPA Direct Debit Mandate)
für SEPA-Basis-Lastschriftverfahren/for SEPA Core Direct Debit Scheme

Name und Anschrift des Zahlungsempfängers (Gläubiger)
SÜDWIND e.V. · Kaiserstraße 201 · 53113 Bonn

**Gläubiger-Identifikationsnummer
(CI/Creditor Identifier)**
DE27ZZZ00000033336

Mandatsreferenz
wird nachgereicht

SEPA-Lastschriftmandat

Ich/Wir ermächtige(n) SÜDWIND e.V. Zahlungen von meinem/unserem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise(n) ich/wir mein/unser Kreditinstitut an, die von SÜDWIND e.V. auf mein/unser Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.

Hinweis: Ich kann/Wir können innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrags verlangen. Es gelten dabei die mit meinem/unserem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen.

Kontoinhaber (Vorname, Name)

Straße, Hausnummer

PLZ, Ort

Kreditinstitut

BIC

IBAN

Ort, Datum

Unterschrift(en)

SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201
53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228-76 36 98-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

IBAN DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC GENODED1DKD
Umsatzsteuer: DE169920897

Die Legende vom grünen Wachstum

Vom Verhältnis zwischen Green Economy und Welthandel

Die CO²-Emissionen müssen so schnell wie möglich reduziert werden, um ein weiteres Ansteigen der Erderwärmung zu vermeiden. Das ist nur möglich, wenn die starke Bindung an kohlenstoffabhängige Wirtschaftsaktivitäten (Brown Economy) überwunden wird. Die Idee des „ökologischen Wirtschaftens“ wurde von vielen nationalen und internationalen Institutionen aufgenommen. Für die meisten ist „grünes Wachstum“ (Green Growth) der Motor einer ökologischen Transformation, die durch eine Erhöhung der Ressourcen- und Energieeffizienz CO²-Emissionen vermeidet (Green Economy).

Das Verhältnis zwischen Green Economy und Welthandel wird in diesem Zusammenhang viel diskutiert. Eindeutig ist, dass der enorme Zuwachs des Welthandels mit einer entsprechenden Belastung von Naturressourcen und einer signifikanten Steigerung von CO²-Emissionen einhergeht. Ist die grundlegende grüne Transformation der Weltwirtschaft nur Wunschdenken? Wie kann vor diesem Hintergrund die Abhängig-

keit der ärmsten Länder von Rohstoffexporten zugunsten einer nachhaltigen und umweltfreundlichen Transformation überwunden werden?

Kann eine solche Transformation ohne eine grundsätzliche Reform der bestehenden Handelspolitik auf WTO-Ebene erreicht werden? Welche Auswirkungen haben regionale und megaregionale Handelsabkommen wie TTIP auf die Armutssituation in Entwicklungsländern? Bietet die neue Agenda 2030 den richtigen Rahmen, den Welthandel ökologischer und gerechter zu gestalten? Die vorliegende Studie befasst sich mit diesen und weiteren Fragen, die das Verhältnis zwischen Handel und nachhaltiger Entwicklung betreffen.

Bezug:
SÜDWIND e.V. – Institut für
Ökonomie und Ökumene
Preis: 5,00 Euro
Ab 10 Exemplaren: 3,00 Euro
(zuzüglich Versandkosten)



SÜDWIND e.V.
Kaiserstraße 201
53113 Bonn

Tel.: +49 (0) 228-76 36 98-0
info@suedwind-institut.de
www.suedwind-institut.de

IBAN DE45 3506 0190 0000 9988 77
BIC GENODED1DKD
Umsatzsteuer: DE169920897