

Politikkohärenz in den Nord-Süd-Beziehungen

Habib Ouane



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/775>
ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 2000
Number of pages: 105-114
ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Habib Ouane, « Politikkohärenz in den Nord-Süd-Beziehungen », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 19 | 2000, Online erschienen am: 23 August 2012, abgerufen am 19 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/775>

POLITIKKOHÄRENZ IN DEN NORD-SÜD-BEZIEHUNGEN

HABIB OUANE*

DIESES JAHRHUNDERTENDE wird von einer Reihe von Paradoxen begleitet, die zur Folge hatten, die zunehmende Relevanz der Kohärenz der Politiken der internationalen Entwicklungszusammenarbeit deutlich zu machen. In der Tat geht das Bewusstwerden der wachsenden Interdependenz zwischen dem Norden und dem Süden, das Auftreten globaler oder grenzüberschreitender Probleme – wie Umwelt, Menschenrechte, globalisierte Finanzwirtschaft, usw. – mit einem allmählichen Rückgang der globalen und multilateralen Ansätze einher, um abgestimmte Lösungen in einem demokratischen Rahmen wie den Vereinten Nationen zu fördern. Zudem werden die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, ja sogar die internationalen Beziehungen in ihrer Gesamtheit immer mehr vom Machtphänomen geprägt, was gegen die Ziele von Gerechtigkeit und Ausgewogenheit zu verstossen scheint, die den Beziehungen im Rahmen der internationalen Staatengemeinschaft der Voraussetzung nach zugrunde liegen sollten. Die jüngste Entwicklung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gibt zu der Überlegung Anlass, dass die ethische Kohärenz die vorherige und unerlässliche Grundlage für jeden Versuch bilden sollte, die Politikkohärenz auf diesem Gebiet zu stärken. Das Ende des Kalten Krieges, die Konvergenz der Verfahren der Wirtschaftsführung und der politischen Systeme sowie die zunehmende Bedeutung der Zivilgesellschaft in den internationalen Beziehungen sollten die Kohärenz der Politiken der Entwicklungszusammenarbeit festigen.

Die in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit festgesetzten Ziele sollten kohärent und mit jenen Zielen abgestimmt sein, die in anderen Politikbereichen der Zusammenarbeit verfolgt werden, insbesondere Handel, Umwelt, Sicherheit und die sozialen Bereiche. Es wird allgemein anerkannt, dass sich die Inkohärenz der Politiken der Zusammenarbeit einerseits aus den Interessen- und Wertekonflikten und andererseits aus der Aufsplitterung der sektoriellen Politiken und der öffentlichen Verwaltungsstrukturen ergibt, die mit ihrer Umsetzung beauftragt sind. Es besteht Grund, daran zu erinnern, dass die Problematik der Politikkohärenz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit prinzipiell die Entwicklung der Empfängerländer auf der Grundlage gegenseitiger Vorteile zur Finalität hat.

1. POLITIKKOHÄRENZ UND ENTWICKLUNG

Die Kohärenz der Politiken der Zusammenarbeit wird somit aus der Perspektive der Entwicklungsländer analysiert. Dabei wird die Problematik darin liegen, zu bestimmen, welches die wichtigsten Fragen der Politikkohärenz in den Nord-

* Sonderberater des Generalsekretärs der UNCTAD.
Dieser Artikel gibt ausschliesslich die Ansichten des Verfassers wieder.

Süd-Beziehungen im Bereich von Handel und Entwicklung sind. Warum sich besonders auf den Handel beschränken? Weil er den Hauptvektor der Globalisierung darstellt und deshalb den grössten Einfluss auf die Ausrichtung der Nord-Süd-Beziehungen unter dem Gesichtspunkt der Politikkohärenz hat.

Das Suchen nach Politikkohärenz sollte grundsätzlich nicht dazu führen, den Entwicklungsländern ein Entwicklungsmodell aufzuzwingen. Die Tatsache, dass mehrere Entwicklungsländer, die eine Wirtschafts- und Finanzkrise durchgemacht haben, zuvor als Entwicklungsmodelle angesehen wurden, ist Ausdruck einer doppelten Krise: einer Entwicklungskrise, aber auch einer Krise des Entwicklungsdenkens. Tatsächlich sind die Gewissheiten in Bezug auf das Verständnis der Anforderungen einer erfolgreichen Entwicklungsstrategie ernsthaft erschüttert worden. Ferner ist die Vorstellung, gemäss der der Liberalisierungs- und Globalisierungsprozess wie eine Flut sei, die alle Schiffe – klein und gross – zwangsläufig vorantreiben werde, nicht mehr glaubhaft. Warum? Einer der Gründe hierfür beruht auf der Tatsache, dass man insbesondere die Bedeutung eines grundlegenden Faktors unterschätzt hat: Die Globalisierung und die Liberalisierung haben besonders das Ausmass verstärkt, in welchem der wirtschaftliche Erfolg der Nationen, der Unternehmen, ja sogar der Individuen von einer raschen Aneignung der Kompetenzen, von der Schaffung und effektiven Nutzung der Technologie und der Information sowie von ihrer Erschliessung durch die Märkte abhängt. Dieser Sachverhalt hat die Kluft zwischen dem Norden und dem Süden vertieft, namentlich in Bezug auf die bestehenden Optionen für die entwickelten Länder, die über zahlreiche Kompetenzen verfügen, um ihr Wachstum zu beschleunigen, und die – eher beschränkten – Optionen der armen Länder, insbesondere der afrikanischen Staaten oder der am wenigsten entwickelten Länder. In der Tat ist es den meisten Entwicklungsländern nicht gelungen, die Dividenden der Integration in die globalisierte Wirtschaft einzufahren.

Warum solche Überlegungen in einer Reflexion über Politikkohärenz? Weil die Integration der Entwicklungsländer in die globalisierte Wirtschaft tatsächlich eine der grössten Herausforderungen im Bereich der Politikkohärenz ist. Politikkohärenz ist kein neutrales, abstraktes Konzept. Es handelt sich um ein normatives Konzept, dessen erste Finalität die Entwicklungsförderung sein soll. Wir müssen die Prozesse, Mechanismen und Politiken neu überprüfen, die dem Funktionieren der Weltwirtschaft zugrunde liegen, und besonders jene, welche die Entwicklungsländer mit den Kräften der Globalisierung verbinden. Diese Überprüfung – bei der die Politikkohärenz einer der Pfeiler ist – sollte ohne Umschweife die Frage anschneiden, wie diese Prozesse gerechter und der Entwicklung förderlicher zu gestalten sind.

Welches sind aus dieser Sicht die hauptsächlichen Politikkohärenzfragen betreffend Handel und Entwicklung in den Nord-Süd-Beziehungen, auf multilateraler wie auf bilateraler Ebene?

Eine Art und Weise, diese Frage zu beantworten, bestünde darin, zu untersuchen, bis zu welchem Grad von den internationalen Systemen eine positive Wirkung auf die Entwicklung ausgeübt wird. Die die Entwicklung betreffenden internationalen Systeme umfassen eine Reihe von Regeln, Praktiken und Haltungen, die von den multilateralen wirtschaftlichen Organisationen und den regionalen und bilateralen Agenturen für Zusammenarbeit festgelegt oder geför-

dert werden. Diese Systeme bestimmen, was den Rahmen oder die Norm nationaler Politik – für die meisten Entwicklungsländer – ausmacht, welche(r) international akzeptabel ist. Im Mittelpunkt dieser Systeme steht ein Entwicklungsmodell, das für die Reform der nationalen Politiken in den Entwicklungsländern als Führung dienen soll. Das, was man als den «Konsens von Washington» zu bezeichnen pflegt, ist Teil dieser Vorgehensweise. Um dieses Zentralmodell herum gravieren Untersysteme, die über den Handel, die Finanzströme sowie die – bilaterale und multilaterale – Entwicklungszusammenarbeit herrschen und stark an das Zentralmodell gebunden sind. Zur Veranschaulichung: dieses Modell, das auf der Integration der Entwicklungsländer in das globalisierte System beruht, hat vor kurzem infolge der Krise in Asien und in anderen aufstrebenden Ländern Rückschläge erlitten. Wenn die rasche und vollständige Integration in die Weltwirtschaft und ins globale Handels- und Finanzsystem die beste Entwicklungsstrategie darstellt, wenn Entwicklung ein Prozess ist, von dem man annimmt, dass er die Anfälligkeit der Volkswirtschaften gegenüber externen Schocks verringert – wie lässt sich dann erklären, dass die Entwicklungsländer, die von der jüngsten systemischen Krise am stärksten betroffen sind, gerade die am weitesten entwickelten unter den Entwicklungsländern und die international am meisten integrierten Länder sind?¹

Die Antwort auf diese Frage besteht nicht darin, den Nutzen der Integration in das globale Wirtschafts-, Handels- und Finanzsystem zu leugnen. Was an der Integration wichtig ist, ist ihre Qualität, ihre Nachhaltigkeit und ihre Folge – eher als der Grad, die Intensität, die Schnelligkeit oder der Umfang.

Tatsächlich hat das auf dem «Konsens von Washington» beruhende Entwicklungsmodell drei Schlüsselbereiche nicht genügend berücksichtigt: sich zu vergewissern, dass die Märkte richtig funktionieren; eine gerechte Verteilung der Kosten und der Vorteile des Wachstums zu fördern; und schliesslich ein zukunftssträchtiges und für die Entwicklung günstiges externes Umfeld hervorzubringen. Unter dem Gesichtspunkt der Politikkohärenz lässt sich diese Behauptung anhand folgender Feststellungen veranschaulichen:

- Der in der Absicht ausgeübte Druck, die Finanzmärkte in den Entwicklungsländern vollständig zu liberalisieren, hat dem Verhalten der globalisierten Finanzwirtschaft nicht genügend Rechnung getragen; dies kann erklären, warum die Asienkrise auf sehr betroffene Länder wie Thailand und Indonesien eine starke Auswirkung und auf wenig betroffene Länder wie Indien und China eine geringere Auswirkung hatte. Letztere Länder haben ihre Finanzmärkte nicht liberalisiert und waren vielleicht deshalb gegenüber der Ansteckungswirkung der Krise in Asien weniger anfällig.
- Die Liberalisierung des Handels in den Entwicklungsländern ist nicht zur Genüge mit signifikanten Verbesserungen beim Zugang zu den Märkten des Nordens – für die Bereiche, in denen sie wettbewerbsfähig sind – einhergegangen. Es handelt sich hierbei um eine mangelnde Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde, die unter diesem Gesichtspunkt eine asymmetrische Liberalisierung eingebracht zu haben scheint.

1. Es handelt sich insbesondere um die «Tigerstaaten Südostasiens» wie Thailand, Malaysia, Indonesien, Südkorea – das in die Gruppe der OECD-Länder aufgenommen worden war; anschliessend hatte die Krise Russland und die fortgeschrittensten Entwicklungsländer Südamerikas, vor allem Brasilien, Argentinien und Chile getroffen.

- Die Anforderungen in Bezug auf Gerechtigkeit sind nicht durch die Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfeströme – vor allem in die ärmsten Entwicklungsländer – bestätigt worden.

Warum diese drei Veranschaulichungen? Weil sie zur direkten Folge haben, dass die internationalen Systeme, die dem dominierenden Entwicklungsmodell zugrundeliegen, den Entwicklungsländern nicht förderlich genug waren und zuweilen gegenteilige Wirkungen hervorgebracht haben. Diese Frage steht im Epizentrum der Problematik der Politikkohärenz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in den Bereichen von Handel und Entwicklung.

2. POLITIKKOHÄRENZ UND HANDEL

Das Handelssystem, das auf der WTO zugrunde liegenden Regeln beruht, soll voraussetzungsgemäss die Rolle der wirtschaftlichen und der politischen Macht in den Handelsbeziehungen zwischen den Komponenten des Systems, das heisst den Staaten, abschwächen. Die Regeln als solche, die für die Verhandlungen gewählten Themen und die asymmetrischen Liberalisierungsmodalitäten, die aus dem Funktionieren des multilateralen Handelssystems hervorgegangen sind, widerspiegeln weiterhin die relative Macht der WTO-Mitglieder. Zur Veranschaulichung: Das Abkommen über die Subventionen setzt für die Regierungen einen hohen Grad an Flexibilität bezüglich der Subventionen in den Bereichen Forschung und Entwicklung (F&E) und Technologie fest. Dies gestattet es den Ländern, die über die nötigen Mittel verfügen, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit für die Ausfuhren, die vom technologischen Vorteil abhängen, über die Subventionen zu verstärken. Da die Ergebnisse dieses technologischen Durchbruchs dann durch das Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS) geschützt sind, bietet dieser technologische Durchbruch eine Grundlage für die Marktdurchdringung mittels Handel oder Investitionen. Das multilaterale Handelssystem hat Tendenz, diesen Wettbewerbsvorteil der Industrieländer zu «blockieren», indem es sicherstellt, dass die Märkte für die sich aus diesem technologischen Durchbruch ergebenden Produkte offen bleiben. Die Schnelligkeit, mit der das WTO-Abkommen über die neuen Technologien abgeschlossen wurde, ist eine weitere Veranschaulichung dieser Tendenz.

Die Produkte, die für die Ausfuhren der Entwicklungsländer von Interesse sind, werden vom multilateralen Handelssystem weniger gut behandelt: Die Rohstoffe (Nahrungsmittel und Fasern) und ihre verarbeiteten Nebenprodukte – einschliesslich tropische Erzeugnisse – stossen sich weiterhin an hohen Handelsschranken in den Industrieländern: Textilien und Bekleidung sind hohen Zollgebühren unterworfen; der Aufschub des Abbaus der quantitativen Beschränkungen, denen die Ausfuhren von Textilien und Bekleidungsartikeln unterworfen sind, bis zum Jahr 2005 stellt eine das Ausfuhrpotential der Entwicklungsländer hemmende Belastung dar.

Tatsächlich haben die Entwicklungsländer seit Mitte der 80er Jahre eine rasche und anhaltende Handelsliberalisierung vorgenommen. Diese Sachlage hat sich nicht nur aus den multilateralen Handelsverhandlungen, sondern auch aus den Konditionalitäten ergeben, die den Strukturanpassungs- und Stabili-

sierungsprogrammen zugrunde liegen. Das vorhersehbare Resultat war die wachsende Asymmetrie zwischen dem Norden und dem Süden beim Liberalisierungsrhythmus, was sehr klare Folgen hatte: Die Ausfuhren Lateinamerikas nach Europa haben in den 90er Jahren um nur 29 % zugenommen, während die Ausfuhren Europas in dieses Entwicklungsgebiet um 164 % angestiegen sind. Diese Diskrepanz ist mehreren Faktoren zuzuschreiben, unter denen die europäischen Agrarhandelsschranken an vorderer Stelle liegen, um so mehr, als die lateinamerikanischen Ausfuhren in nichteuropäische Märkte im gleichen Zeitraum um 120 % zugenommen haben. Aus dieser Asymmetrie bei der Liberalisierung ergibt sich, dass bei den meisten Entwicklungsländern die durchschnittlichen Handelsdefizite in den 90er Jahren um rund 3 % höher als diejenigen der 70er Jahre waren, während die durchschnittliche Jahreswachstumsrate unter 2 % lag; ein Sachverhalt, der umso paradoxer ist, als die betreffenden Entwicklungsländer fast zwei Jahrzehnte lang eine Politik makroökonomischer Reformen und der Strukturanpassung durchgeführt haben.

Vom Standpunkt der Entwicklungsländer hat das Fehlen von Politikkohärenz bei den folgenden Merkmalen des Handelssystems dazu beigetragen, die Entwicklung ihres Ausfuhrpotentials zu hemmen:

- die Bewilligung von Subventionen in den für die Exportwettbewerbsfähigkeit der Industrieländer wesentlichen Bereichen (Forschung und Entwicklung, Exportkredite), wogegen die von den Entwicklungsländern angewandten Subventionen Restriktionen unterworfen wurden;
- die noch ganz in den Anfängen steckende Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten und die sehr strenge Anwendung der sanitären und öffentlichen Gesundheitsbestimmungen, welche vor allem die Ausfuhren der Entwicklungsländer betreffen. So ist beispielsweise allgemein bekannt, dass die Entwicklungsländer immer mehr Schwierigkeiten haben, den technischen Bedingungen zu entsprechen, die in den importierenden Industrieländern erforderlich sind; das gleiche gilt für die von den nationalen Institutionen der Entwicklungsländer ausgestellten Übereinstimmungsbescheinigungen, die von den Ländern des Nordens nicht anerkannt werden;
- der starke Schutz der Nahrungsmittelindustrie in den Ländern des Nordens, was zur Folge hat, die Diversifizierung der Aktivitäten in den Entwicklungsländern – insbesondere für rasch wachsende Produkte wie Obst und Gemüse – zu behindern. Es ist frappant, festzustellen, dass die Ausfuhren der 48 am wenigsten entwickelten Länder lediglich 0,25 % des Welthandels ausmachen, was schwerlich eine Bedrohung für die mächtigsten Volkswirtschaften der Welt darstellen kann. Zur Veranschaulichung, und gemäss der Aussage des Generaldirektors der WTO: «Es ist traurig, sagen zu müssen, dass die durchschnittlichen Zollgebühren, die von den reichen Ländern auf die Erzeugnisse der ärmsten Länder erhoben werden, tatsächlich höher sind als die Zölle, die sie auf die Produkte anderer reicher Länder erheben. In den Vereinigten Staaten und Kanada zum Beispiel sind diese Zölle sogar etwa zweimal höher (...); es handelt sich hier sowohl um ein moralisches, als auch um ein wirtschaftliches Problem»². Der Protektionismus der Industrieländer

2. Vgl. *Le Monde*, 28. November 1999, Seite 1.

gegenüber den ärmsten Ländern der Welt ist umso paradoxer, als er vermehrt die Ausfuhren von Agrarprodukten der am wenigsten entwickelten Länder betrifft. Im Rahmen des Lomé-Abkommens beispielsweise – trotz des «freien Zugangs für Industrieprodukte», die von den meisten AKP-Staaten (den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks) kaum exportiert werden – stossen sich die Ausfuhren dieser Staaten in die Europäische Union bei bestimmten verarbeiteten Agrarprodukten an veränderlichen Abgaben, die entsprechend dem lokalen Verarbeitungsgrad ansteigen;

- die zunehmende Anwendung von Antidumping-Massnahmen in den Bereichen, wo es den Entwicklungsländern gelungen ist, in die Märkte einzudringen;
- die Asymmetrie zwischen dem fortgeschrittenen Stand der Liberalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen, die für die Industrieländer von Interesse sind, einerseits, und den Schranken für den Handel mit Arbeitskräftedienstleistungen, die typischerweise von den Entwicklungsländern erbracht werden, andererseits: Die Arbeitskräftemärkte sind in den Industrieländern geschützt geblieben, während die Kapitalmärkte in den Entwicklungsländern liberalisiert worden sind. Zudem sind die qualifizierten Arbeitskräfte mobiler geworden, wohingegen sich die nicht qualifizierten Arbeitskräfte weiterhin an vielfachen Zwängen stossen. Es erübrigt sich, zu sagen, dass wenn diese Tendenz weiter anhält, die Entwicklungsländer nicht imstande sein werden, ihre Wettbewerbsfähigkeit in denjenigen Bereichen zu entwickeln, welche die wissensbedingten wirklichen Wachstumsreserven in sich bergen;
- die für die Entwicklungsländer wenig angemessene Abdeckung und Sicherheit des Zugangs zu den Programmen des Allgemeinen Zollpräferenzsystems der Industrieländer.

Es besteht Anlass, eine ernsthafte Behandlung dieser Ungleichgewichte im multilateralen Handelssystem ins Auge zu fassen, mit besonderem Nachdruck auf der vollständigen Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay- und der Tokio-Runde, welche gemeinhin als «Unfinished Business» (nicht ausgeschöpfte Tagesordnung) bezeichnet werden. Es überrascht im übrigen kaum, dass die Nichtbehandlung dieser «nicht ausgeschöpften Tagesordnung» die Anhäufung der Zahlungsbilanzdefizite in den Entwicklungsländern verstärkt hat. Die Defizite sind gerade eine der Instabilitätsursachen, die zur Wiederholung von Finanzkrisen geführt haben. Ist dies nicht ein Beispiel von Politikinkohärenz, das viele Entwicklungsländer um die Dividenden der Integration ins multilaterale Handelssystem gebracht hat? Es ist auch kaum erstaunlich, festzustellen, dass die «nicht ausgeschöpfte Tagesordnung» Fragen betrifft, die imstande sind, die Zahlungsbilanz der Entwicklungsländer zu verbessern: Textilien und Bekleidung, Landwirtschaft, Zollspitzen und Tarifstaffelung in Bereichen wie Nahrungsmittelindustrie, Obst und Gemüse, Leder, Schuhwaren, usw.

Diese Tendenzen könnten die systemische Inkohärenz bei der Errichtung der Spielregeln des Welthandels möglicherweise verstärken. Die Entwicklungsländer stehen vor einer eindeutigen asymmetrischen Situation: Die Merkmale der Unterentwicklung, besonders die Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzen und Technologie, sowie die geringe Verwaltungskapazität hemmen ihre Fähigkeit, die Chancen des multilateralen Handelssystems zu nutzen. Deshalb hatten

die Entwicklungsländer in der Vorbereitungsphase der Konferenz von Seattle auf der Notwendigkeit bestanden, in den Erklärungsentwurf eine Feststellung zur Entwicklungsproblematik einzufügen, die auf die Tagesordnung der künftigen Verhandlungen gesetzt werden sollte. Es ging darum, eine Diagnose sämtlicher Probleme zu stellen, mit denen die Entwicklungsländer konfrontiert sind und zu denen die vorgesehenen Verhandlungen versuchen sollten, in einer wohlverstandenen Entwicklungsperspektive Abhilfe zu schaffen. In Ermangelung dessen würde jede eventuelle Verhandlung auf einer inadäquaten Prämisse beruhen, gemäss der die Liberalisierung des Welthandels und die ständig zunehmende Kodifizierung der Fachbereiche des multilateralen Handels, einschliesslich neuer Bereiche, einen Selbstzweck darstellen, anstatt ein Mittel, um die Entwicklung der Entwicklungsländer zu beschleunigen.

3. FÖRDERUNG DER POLITIKKOHÄRENZ: EINE «POSTIVE AGENDA FÜR DEN SÜDEN»

Die Geschichte hat gezeigt, dass es nichts nützt, den ärmsten Ländern Handelspräferenzen einzuräumen, wenn sie nicht mit konkreten Massnahmen einhergehen, die den Zweck haben, ihre Kapazität für ein Angebot von Produkten für den Export zu stärken. Diese konkreten Massnahmen erfolgen über einen Ansatz, der sich auf das gründet, was Präsident Roosevelt «das gewagte Experiment» nannte, um die Schuldenlast zu beseitigen und die öffentliche Entwicklungshilfe für die ärmsten Entwicklungsländer zu erhöhen. Das Fehlen solcher Massnahmen in den letzten fünfundzwanzig Jahren hat negative Auswirkungen auf das Entwicklungspotential der am wenigsten entwickelten Länder und besonders derjenigen in Afrika gehabt, deren Anteil am Weltrohstoffmarkt von 8,6% auf 3,0% regelmässig zurückgegangen ist. Im gleichen Zeitraum haben die 68 AKP-Staaten einen ähnlichen Rückgang von 8,4% auf 3,1% erlitten, während die 48 am wenigsten entwickelten Länder drei Viertel ihres Marktanteils verloren haben und 1,2% erreichten. Wie der Generalsekretär der UNCTAD anführte³, nimmt das Phänomen nahezu dramatische Ausmasse an, wenn man weiss, dass die afrikanischen Rohstoffexporte (ohne Südafrika) Anfang der 70er Jahre den vierfachen Wert der Ausfuhren Brasiliens ausmachten; heute liegt der Anteil Afrikas unter demjenigen Brasiliens: 22,2 Milliarden Dollar für Afrika 1997 gegenüber 23,3 Milliarden für Brasilien. Die Inkohärenz dieses Sachverhalts beruht auf der Tatsache, dass die Rohstoffe fast drei Viertel der Gesamtausfuhren Afrikas ausmachen. Das durch diese Daten aufgezeigte Paradox ist noch frappanter, wenn man feststellt, dass der Anteil der Industrieländer an den globalen Rohstoffausfuhren in den letzten zwanzig Jahren merklich gestiegen ist. Diese Tendenzen werfen ein ethisches Kohärenzproblem auf: Das Wachstumsparadigma der 90er Jahre hat die Kluft zwischen dem Norden und dem Süden vertieft, während die Marginalisierung der schwächsten Länder der Staatengemeinschaft mit der Stärkung der multilateralen Handelsbereiche und dem deutlichen Rückgang der öffentlichen Finanzströme nach dem Süden einherzugehen scheint.

Angesichts dieser Tendenzen stellt sich folgende Frage: Was ist zu tun, um den Entwicklungsbereich in die Perspektiven zu integrieren, die den Fragen

3. Vgl. Rubens Ricupero, «Capacity and Institution Building in Developing Countries», Mitteilung an *Geneva Week*, 1. November 1999, Seite 7.

zugrunde liegen, welche bei eventuellen Verhandlungen nach Seattle künftig auf dem Spiel stehen werden, um das multilaterale Handelssystem ins Gleichgewicht zu bringen? Mit anderen Worten, wie kann man dem Fehlen von Politikkohärenz im Handelsbereich abhelfen? Zu dieser Frage lassen sich mehrere Antworten vorbringen. Es geht darum, anstelle des Slogans «Trade not Aid» («Handel statt Hilfe») den Slogan der Steigerung der Ausfuhren dank des Marktzugangs zu setzen, anstatt der Inanspruchnahme von flüchtigem Kapital durch die Entwicklungsländer, das dazu dienen soll, die Schwäche der Exporteinnahmen auszugleichen. Eine andere Antwort besteht darin, in zwei Richtungen vorzugehen: einen vermehrten Zugang für die Entwicklungsländer zu den neuen Direktinvestitionen, die zu zusätzlichen Exportkapazitäten und qualifizierten Arbeitskräften führen, und mehr Flexibilität für die Entwicklungsländer, namentlich die ärmsten Länder, damit sie das wirtschaftspolitische Instrumentarium zur Förderung des komplexen Entwicklungsprozesses einsetzen.

Politikkohärenz im Handelsbereich erfordert, dass man der Versuchung widersteht, die Ausarbeitung multilateraler Handelsregeln als Instrument globaler Gouvernanz zu benutzen, das den Entwicklungsländern die aktive Politik zur Erlangung des Wettbewerbsvorteils vorenthält. Dieses Vorgehen ist umso gerechtfertigter, als die Industrieländer eine solche aktive Wirtschaftspolitik – wie Subventionen – in ihrem historischen Entwicklungsprozess in grossem Umfang eingesetzt haben.

Die ethische Dimension der Politikkohärenz nimmt noch mehr Relevanz an, wenn man die systemischen Ungleichgewichte erfasst, die den Handelsbeziehungen zwischen dem Norden und dem Süden zugrunde liegen. Wie kann man angesichts dessen, dass die Märkte enorme Unterschiede in Bezug auf Grösse und Kaufkraft aufweisen, dem Umstand abhelfen, dass die unvermeidliche Asymmetrie bei der Nutzung der «Marktmacht» dazu tendieren wird, die übermässigen Nord-Süd-Ungleichheiten noch zu verstärken?

Die Antwort auf diese Frage liegt in einer Neudefinition des Wettbewerbs in einer Entwicklungsperspektive, wobei man besonderen Nachdruck auf eine Überprüfung der Sonderbehandlung und der differenzierten Behandlung legt. Ein solches Vorgehen, das auf einem gewissen Mass an Selektivität beruhen würde, sollte zum Ziel haben, den Entwicklungsländern zu erlauben, sich der Dynamik des Wandels in der Weltwirtschaft zu stellen, der sich aus den raschen technologischen Entwicklungen ergibt. Die Überprüfung der Sonderbehandlung und der differenzierten Behandlung sollte die anfälligeren Entwicklungsländer, namentlich die am wenigsten entwickelten Länder, bevorzugen und vor allem zwei Bereiche umfassen: Verbesserungen bei den Präferenzzöllen, aber auch bei den Übergangsfristen vor der Anwendung der Regeln. Die Stärkung der Kapazitäten betreffend das Angebot von Gütern und Dienstleistungen für die schwächsten Länder, insbesondere durch den Zugang zu Information und Wissen wird es diesen Ländern ermöglichen, in den Genuss des «Rechts, am Weltmarkt teilzuhaben» zu kommen.

Die Klagen der Entwicklungsländer auf dem Gebiet des Handels sind bekannt und sind dreifacher Art: Die Ergebnisse der Uruguay-Runde und ihre Umsetzung haben wenig zur Verbesserung des Marktzugangs für die Ausfuhren der Entwicklungsländer beigetragen; zudem sind die meisten Entwicklungsländer der Ansicht, dass sich bestimmte Regeln in mehreren für die Entwicklung wich-

tigen Bereichen als zu ihrem Nachteil erwiesen haben, vor allem die geistigen Eigentumsrechte und die Anwendung von Subventionen, während die für sie in den Abkommen vorgesehene Sonderbehandlung und differenzierte Behandlung nicht angemessen war; schliesslich waren die Entwicklungsländer aufgrund geringer menschlicher und institutioneller Kapazitäten sowie mangelnder Finanzierung nicht in der Lage, ihre Handelsvorteile zu «aktivieren» und den Streitbeilegungsmechanismus zu nutzen. Die Tatsache, dass lediglich 2% der Aktivitäten technischer Zusammenarbeit den Handel betreffen, stellen eine der Politikinkohärenzen in dieser Hinsicht dar.

Was tun, um diesen Mangel an Entwicklungsperspektiven zu beheben? Es besteht Grund, den Entwicklungsländern dabei zu helfen, die künftigen Handelsverhandlungen mit dem anzugehen, was die UNCTAD eine «Positive Agenda für den Süden»⁴ nannte. Diese – von der UNCTAD konzipierte – Plattform soll es den Entwicklungsländern erlauben, die Lehren aus der Uruguay-Runde zu ziehen, um mit der technischen und analytischen Unterstützung der UNCTAD detaillierte technische Vorschläge zu den relevanten Fragen im Rahmen des Vorbereitungsprozesses der Konferenz von Seattle auszuarbeiten⁵. Grossenteils infolge dieses Ansatzes wurden von den 240 Vorschlägen zu zwanzig Themen, die der WTO im Vorbereitungsprozess für Seattle unterbreitet wurden, zum Zeitpunkt des 10. November 1999 über 50% von den Entwicklungsländern eingebracht⁶.

Die «Positive Agenda» wird zur eventuellen Wirkung haben, in mehreren Richtungen mehr Kohärenz ins Handelssystem zu bringen:

- *Marktzugang*: der Abbau des Tarifschutzarsenals – insbesondere die von 12% bis 300% variierenden Zollspitzen –, der die Agrar- und Industrieprodukte betrifft, welche für die Entwicklungsländer für ihre Ausfuhr von Interesse sind sowie der freie Zugang für alle Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern in die Industrieländer;
- *Antidumping*: die missbräuchliche Anwendung der Antidumping-Massnahmen und anderer Kontingentierungsformen wird von den Entwicklungsländern als ein Faktor angesehen, der die Vorteile mindert, die sie aus der Liberalisierung des Handels ziehen könnten;
- *Landwirtschaftsreform*: die Hindernisse, an denen sich die Entwicklungsländer stossen, sind bekannt und nennen sich: Unterstützung der Produzenten, Exportsubventionen in den Industrieländern und Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Quotensystems;
- die Flexibilität der Struktur des Allgemeinen Abkommens über den Handel mit Dienstleistungen muss beibehalten werden, namentlich durch ausgehandelte spezifische Verpflichtungen sowie durch den Zugang zu den Informations- und Verteilungsnetzwerken und zu den Technologien;

4. UNCTAD Secretariat, *A Positive Agenda for Developing Countries in Future Trade Negotiations*, 1999 (auf der Internet-Seite der UNCTAD einzusehen unter der Adresse: www.unctad.org/en/docs/soposag.pdf).

5. In der Uruguay-Runde wussten die meisten Entwicklungsländer – mit Ausnahme von zehn asiatischen und latein-amerikanischen Ländern –, was sie *nicht* in die Abkommen eingefügt haben wollten, jedoch wussten sie nicht, was sie darin einschliessen wollten.

6. Einige dieser Vorschläge wurden übrigens zusammen mit entwickelten Ländern unterbreitet.

- *Unentbehrliche Arzneimittel*: insbesondere die Anerkennung des Rechts der Entwicklungsländer, zu diesen Arzneimitteln zu angemessenen Preisen Zugang zu haben, gemäss Artikel 31 des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS).

Viele andere Bereiche werden von der «Positiven Agenda» erfasst, deren Einschluss in die vorgesehenen Abkommen es gestatten wird, die Kohärenz des multilateralen Handelssystems in einer Entwicklungsperspektive merklich zu erhöhen.

4. SCHLUSS

Eine ernsthafte Behandlung der Problematik der Politikkohärenz in den Nord-Süd-Beziehungen sollte sich auf folgende Elemente gründen: eine vollständige Anerkennung der Notwendigkeit, im multilateralen Handelssystem «das Spielfeld für alle zu ebnen», die Ausarbeitung eines multidimensionalen Ansatzes im Bereich der Entwicklungsstrategie, die Förderung der Gerechtigkeit in den Systemen, Strukturen und Vereinbarungen, die den internationalen Wirtschaftsbeziehungen – insbesondere den Nord-Süd-Beziehungen – zugrunde liegen, und schliesslich eine echte Wiederbelebung der Sonderbehandlung und der differenzierten Behandlung, vor allem zugunsten der anfälligsten Länder. Die Konkretisierung der Dividenden der Integration in die globalisierte Wirtschaft wird – für die Entwicklungsländer – erst durch eine Stärkung der Politikkohärenz im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit Wirklichkeit werden. Eine Anpassung der Finanz-, Handels- und Wettbewerbsstrukturen in einer Entwicklungsperspektive sollte an der Spitze einer Wiederbelebung der Politikkohärenz zu Beginn des kommenden Millenniums stehen.

Politikkohärenz in den Nord-Süd-Beziehungen erfordert die Ausarbeitung eines Mechanismus zur Regulierung der Globalisierung. Angesichts der Gefahren des Aufkommens einer «Marktgemeinschaft» sollte die internationale Gemeinschaft in ihren vielfältigen Komponenten – einschliesslich der Zivilgesellschaft – eine gerechtere Globalisierung fördern. Damit der Prozess zur Vereinheitlichung der Märkte sich der Zustimmung der weltweiten öffentlichen Meinung erfreut, sollte er die ärmsten und anfälligsten Länder eher einschliessen, als sie auszuschliessen. Es ist umso dringlicher, eine grössere Politikkohärenz zu fördern, als sich das Zusammenwirken der Armut und der ständig wachsenden Informationsflüsse in vielfacher Hinsicht als eine explosive Mischung erweisen kann. Die Hoffnung beruht auf der Förderung einer zweiten Globalisierung, derjenigen der Zivilisation, der Kultur, des Bürgersinns, des Menschen schlechthin.