

Niessner, Birgit

Research Report

Außenhandel und Entwicklung der Schwerpunktländer der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit

ÖFSE-Forum, No. 23

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Niessner, Birgit (2004) : Außenhandel und Entwicklung der Schwerpunktländer der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, ÖFSE-Forum, No. 23, ISBN 978-3-900592-86-8, Südwind-Verlag, Wien,
<https://www.oefse.at/publikationen/oefse-forum/detail-oefse-forum/publication/show/Publication/Aussenhandel-und-Entwicklung-der-Schwerpunktlaender-der-Oesterreichischen-Entwicklungszusammenarbeit/>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/268105>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dissertation

FORUM 23

Birgit Niessner

**Außenhandel und Entwicklung
der Schwerpunktländer
der Österreichischen
Entwicklungszusammenarbeit**

März 2004

ÖFSE F O R U M

23

Birgit Niessner

AUSSENHANDEL UND ENTWICKLUNG DER SCHWERPUNKTLÄNDER DER ÖSTERREICHISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

März 2004

1. Auflage 2004

© Österreichische Forschungsstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE)

A-1090 Wien, Berggasse 7, Telefon (+43 1) 317 40 10, Fax: (+43 1) 317 40 15

e-mail: office@oefse.at, internet: www.oefse.at

Für den Inhalt verantwortlich: Birgit Niessner

Cover: Grieder Graphik

Druck: Facultas Wien

Südwind-Verlag 3-900592-86-1

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie;
detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Gefördert aus den Mitteln des BMA – Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten

 Österreichische
Entwicklungszusammenarbeit

Vorwort

Nach 50 Jahren freierem Welthandel hat sich der Wohlstand der Entwicklungsländer im Durchschnitt gesteigert: der Human Development Index ist in einem Großteil der Länder gestiegen, das Pro-Kopf Einkommen (PKE) ist in den Entwicklungsländern zwischen 1950-1995 um durchschnittlich 2,5 % pro Jahr gewachsen.

Betrachtet man die Entwicklungsländer differenzierter, gibt es allerdings große Unterschiede. Kaum ein Land außerhalb Asiens hat seit 1980 ein mehr als 2,5 %iges Wachstum des Pro-Kopf Einkommens realisieren können, in der Mehrzahl der Entwicklungsländer ist dieses gar nicht feststellbar, in Afrika südlich der Sahara sogar negativ. Die Anzahl der ärmsten Länder hat sich zw. 1960 und 1995 von 31 auf 47 erhöht, diese weisen nur 0,4 % des Weltsozialprodukts auf. Franz Nuscheler spricht von einer „globalen Apartheid der Lebenschancen“.

Wie wichtig eine differenzierte Sichtweise auf die Zusammenhänge zwischen Handelsliberalisierung, Wachstum und Armutsbekämpfung ist, zeigt Birgit Niessner in ihrer Dissertation. Seit Mitte der 1980er Jahre kam es in den meisten Entwicklungsländern, vor allem aufgrund von Auflagen der Internationalen Finanzinstitutionen, zu einer weitreichenden und schnellen Handelsliberalisierung. Birgit Niessner untersucht die Auswirkungen der Liberalisierungsschritte in den ärmsten Ländern (LDCs) auf die Struktur des Außenhandels, auf Wachstum und Armutsbekämpfung. Sie verwendet dazu als Beispiel die acht Schwerpunktländer der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, deren Außenhandelsstruktur – Handelsbilanzdefizit und starke Rohstoffabhängigkeit - für die Gruppe der ärmsten Länder charakteristisch ist.

Ein positiver oder negativer Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung und Armutsbekämpfung kann laut Niessner, nicht eindeutig festgestellt werden, sondern hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab, wie der Ressourcenausstattung und - vor allem - von wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Maßnahmen. Eine pragmatische Finanz- und Industriepolitik, eine Förderung und Schutz von neuen Produktionsstrukturen sowie eine geeignete Verteilungspolitik, die darauf achtet, dass die Einkünfte aus Exporteinnahmen nicht nur einer kleinen Elite zugutekommen, sind Voraussetzungen.

Durch internationale Vereinbarungen, vor allem auf WTO-Ebene wird autonome Wirtschafts- und Industriepolitik jenseits von Liberalisierung jedoch immer mehr eingeschränkt. Dabei spielt die Verhandlungsmacht des jeweiligen Landes in internationalen Gremien eine wichtige Rolle. In der einflussreichsten internationalen Organisation, der WTO, sind gerade die ärmsten Entwicklungsländer diesbezüglich stark benachteiligt.

Im Vordergrund der WTO Vereinbarungen steht die Handelsliberalisierung – diese führe dann zu Entwicklung, so die inhärente Annahme. Hier ist eine Umkehr der Prioritäten notwendig. Handelsliberalisierung darf kein Ziel für sich sein, sondern ein Mittel zum Zweck - der Entwicklung, welche nicht mit Wachstum gleichzusetzen ist, sondern ein „gesamtgesellschaftlicher Prozess mit dem Ziel der Reduktion der Armut“, ist, so Niessner,.

Autonome Entwicklungsstrategien müssen sich daher auch gegen oder für graduellere Liberalisierung entscheiden dürfen, wenn dies der Armutsreduktion und Entwicklung dient. Reißbrettentwürfe, wie sie schon zu lange in Entwicklungsländern umgesetzt, und von Industrieländern selbst aber nicht befolgt werden, nehmen, so der Cambridge Ökonom Chang, Entwicklungsländern die Leiter weg, mit denen die Industrieländer selbst die Mauer der Unterentwicklung überwunden haben.

Mag.^a Karin Küblböck
Österreichische Forschungstiftung für Entwicklungshilfe - ÖFSE

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Außenhandel der österreichischen Schwerpunktländer.....	9
2.1	Entwicklung des Handels im Überblick.....	9
2.1.1	Die Länderstruktur.....	11
2.1.2	Die Güterstruktur.....	15
2.1.3	Die Handelsbeziehungen zur EU.....	18
2.1.4	Terms of Trade	22
2.1.5	Zölle.....	23
2.1.6	Wichtige Komponenten der Zahlungsbilanz	27
2.2	Nationale Handels- und Währungspolitik in den Schwerpunktländern	30
2.2.1	Nikaragua: Aufschwung mit Rückschlägen	33
2.2.2	Burkina Faso: Ungenützte Möglichkeiten.....	37
2.2.3	Kap Verde: Die <i>Recycling</i> Wirtschaft	40
2.2.4	Äthiopien: Der Einfluß des Krieges	43
2.2.5	Mosambik: Elektrizität und Aluminium	46
2.2.6	Ruanda: Eine klassische Handelsstruktur.....	50
2.2.7	Uganda: Viel Liberalisierung, wenig Veränderung.....	54
2.2.8	Bhutan: Strom aus dem Himalaya	58
3	Der internationale Rahmen.....	62
3.1	Die Europäische Union	62
3.1.1	AKP-EU Partnerschaftsabkommen.....	62
3.1.2	Everything-But-Arms Initiative für die LDCs.....	66
3.1.3	Neue Allgemeine Zollpräferenzen für Entwicklungsländer.....	69
3.1.4	Förderung von Kernarbeitsstandards und sozialer Verantwortung	70
3.1.5	Position der EU zur neuen WTO-Runde.....	71
3.1.6	Weiterbestehende Formen von Protektionismus gegenüber Entwicklungsländern	72
3.1.7	Rolle des EURO	73
3.2	Die Welthandelsorganisation	75
3.2.1	Auswirkungen der WTO für die LDC.....	79
3.2.2	Landwirtschaft und Ernährungssicherung.....	79
3.2.3	Weiterbestehende Formen von Protektionismus gegenüber dem Süden.....	81
3.2.4	Themen der neuen Verhandlungsrunde.....	85
4	Liberalisierung, Handel und Wachstum in den Schwerpunktländern	90
4.1	Allgemeine Entwicklung der Außenposition	90
4.2	Handelsbilanz und Wachstum	92
4.3	Importe und Exporte.....	94
4.4	Die Wirkung der Terms of Trade auf den Handel.....	96
4.5	Die Wirkung der Liberalisierung auf den Handel	98
4.6	Eine Schätzung der Handelsbilanz	100
4.6.1	Die einzelnen Schwerpunktländer.....	101
4.6.2	Das Panel.....	107
5	Handel und Entwicklung: Die Theorie.....	109
5.1	Die verschiedenen Schulen.....	109
5.1.1	Die neoklassische Handelstheorie und ihre Schwächen.....	109
5.1.2	Die Theorie der dominierenden Wirtschaft.....	113

5.1.3	Die regulationistische Internationalisierungsanalyse	114
5.1.4	Die Theorie der peripheren Wirtschaft.....	116
5.1.5	Die „Vent-for-Surplus“ Theorie	118
5.1.6	Neue Wachstumstheorie des Außenhandels.....	119
5.2	Die theoretischen Begriffe im Einzelnen	121
5.2.1	Terms of Trade	122
5.2.2	Außenhandelsliberalisierung	125
5.2.3	Außenhandel und Wirtschaftswachstum	136
5.2.4	Handel und Entwicklung	139
5.2.5	Übersicht	144
5.3	Was bedeutet das für die Schwerpunktländer?.....	146
6	Handel und Entwicklung: Die Praxis	149
6.1	Nationale Handelspolitik.....	149
6.1.1	Das Handelsregime.....	149
6.1.2	Der Wechselkurs	154
6.1.3	Die Produktionsstrukturen.....	157
6.1.4	Exkurs: Alternativer Handel.....	159
6.2	Internationale Eingliederung der Entwicklungsländer	161
6.2.1	Handelsliberalisierung im Norden.....	161
6.2.2	Reform der WTO.....	162
6.2.3	Reform des Cotonou-Abkommens der EU	164
6.2.4	Süd-Süd-Handel	165
6.2.5	Neuordnung der Weltwirtschaft	167
6.3	Trade Capacity Building.....	168
6.3.1	<i>High-Level Integrated Framework</i>	172
6.3.2	<i>Joint Integrated Technical Assistance Programme</i>	174
6.3.3	EU Ansatz zur Handelsentwicklung.....	175
6.3.4	OECD Richtlinien	178
6.3.5	Die DOHA Agenda der WTO	180
7	Zusammenfassung	182
7.1	Suche nach einem neuen Modell.....	194
7.2	Empfehlungen für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit	198
8	Literaturverzeichnis	203
9	Annex	209

Tabellen

Tabelle 1: Informationen zum Außenhandel der Schwerpunktländer.....	8
Tabelle 2: Wichtige wirtschaftliche Indikatoren der Schwerpunktländer	31
Tabelle 3: Wettbewerbsfähigkeit von Nicaragua (Ranking nach Ländern)	36
Tabelle 4: Wettbewerbsfähigkeit von Burkina Faso (Ranking nach Ländern)	40
Tabelle 5: Wettbewerbsfähigkeit von Kap Verde (Ranking nach Ländern)	43
Tabelle 6: Wettbewerbsfähigkeit von Äthiopien (Ranking nach Ländern).....	46
Tabelle 7: Wettbewerbsfähigkeit von Mosambik (Ranking nach Ländern).....	50
Tabelle 8: Daten zur Handelsliberalisierung in Ruanda.....	53
Tabelle 9: Wettbewerbsfähigkeit von Ruanda (Ranking nach Ländern).....	54
Tabelle 10: Wettbewerbsfähigkeit von Uganda (Ranking nach Ländern)	58
Tabelle 11: Wettbewerbsfähigkeit von Bhutan (Ranking nach Ländern)	60
Tabelle 12: Geschichtlicher Hintergrund des Generalised Scheme of Tariff Preferences (GSP) der EU.....	69
Tabelle 13: Durchschnitt der jährlichen Veränderungsraten des Wertes in USD von Güterexporten F.O.B. und Güterimporten F.O.B. (1981 – 1999)	95
Tabelle 14: Exportvolumen, Kaufkraft der Exporte und Terms of Trade der Schwerpunktländer , durchschnittliche jährliche Veränderung (1981 – 1999)	97
Tabelle 15: Importe, Exporte und realer Wechselkurs nach Handelsliberalisierung	99
Tabelle 16: Ungleiches Tausch.....	118
Tabelle 17: Theoretische Schulen zu Handel und Entwicklung.....	188
Tabelle 18: Weitere Projektbeispiele zu Trade Capacity Building	209

Abbildungen

Abbildung 1: Exporte (X), Importe (M) und Handelsbilanz (HB) 1999 in Mio USD.....	9
Abbildung 2: Entwicklung der Exporte (Veränderung geg. Vorjahr in %).....	10
Abbildung 3: Entwicklung der Importe (Veränderung geg. Vorjahr in %).....	10
Abbildung 4: Exportquote (Anteil der Exporte von Gütern am BIP 1999)	11
Abbildung 5: Geographische Exportstruktur 1998.....	11
Abbildung 6: Geographische Importstruktur 1998.....	12
Abbildung 7: Haupthandelspartner von Burkina Faso	13
Abbildung 8: Haupthandelspartner von Kap Verde	13
Abbildung 9: Haupthandelspartner von Mosambik	13
Abbildung 10: Haupthandelspartner von Äthiopien.....	13
Abbildung 11: Haupthandelspartner von Ruanda	14
Abbildung 12: Haupthandelspartner von Uganda	14
Abbildung 13: Haupthandelspartner von Bhutan	14
Abbildung 14: Haupthandelspartner von Nikaragua.....	14
Abbildung 15: Produktstruktur der Exporte in % (2000).....	15
Abbildung 16: Produktstruktur der Importe in % (2000).....	16
Abbildung 17: Produktkonzentration 97-98 in % der Exporte.....	17
Abbildung 18: Exportstruktur mit EU 1998 in Mio USD.....	18
Abbildung 19: Importstruktur mit EU 1998 in Mio USD.....	18
Abbildung 20: Exporte und Importe von Kap Verde mit EU (1998, Mio USD)	19
Abbildung 21: Exporte und Importe von Burkina Faso mit EU (1998, Mio USD)	19
Abbildung 22: Exporte und Importe von Mosambik mit EU (1998, Mio USD)	19
Abbildung 23: Exporte und Importe von Äthiopien mit EU (1998, Mio USD).....	19
Abbildung 24: Exporte und Importe von Uganda mit EU (1998, Mio USD)	20
Abbildung 25: Exporte und Importe von Ruanda mit EU (1998, Mio USD)	20
Abbildung 26: Exporte und Importe von Bhutan mit EU (1998, Mio USD).....	20
Abbildung 27: Exporte und Importe von Nikaragua mit EU (1998, Mio USD).....	20
Abbildung 28: Exporte von Schwerpunktländern nach Österreich und EU (1998, Mio USD)	21
Abbildung 29: Importe von Schwerpunktländern aus Österreich und EU (1998, Mio USD)	21
Abbildung 30: Terms of Trade	22
Abbildung 31: Ungewichtete Durchschnittszölle in %	23
Abbildung 32: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Nikaragua 1970-2000.....	24
Abbildung 33: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Bhutan 1982-2001	24
Abbildung 34: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Äthiopien 1972-1996	25
Abbildung 35: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Ruanda 1973-1992	26
Abbildung 36: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Uganda 1972-2000	26
Abbildung 37: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Burkina Faso 1973-1987	27
Abbildung 38: Leistungsbilanz 1998 in Mio USD.....	28
Abbildung 39: Komponenten der Zahlungsbilanz	29
Abbildung 40: Jährliche Wachstumsraten des realen BIP in %	30

Abbildung 41: Protektionismus gegenüber LDC Importen (1999, Mio USD)	68
Abbildung 42: Zollschutz gegenüber Exporte aus LDC (in handelsgewichteten Durchschnittszöllen, 1997).....	82
Abbildung 43: Wachstum, Handels- und Leistungsbilanz in den Schwerpunktländern (1985 - 1999).....	91
Abbildung 44: Wachstum, Handels- und Leistungsbilanz, gewichtet nach BIP der Schwerpunktländer (1985 - 1999).....	91
Abbildung 45: Gleitender Fünf-Jahres-Durchschnitt von Wachstum und Handelsbilanz, gewichtet nach BIP der Schwerpunktländer (1985 - 1999).....	92
Abbildung 46: Gleitender Fünf-Jahres-Durchschnitt von Wachstum und Handelsbilanz der einzelnen Schwerpunktländer (1985 - 1999).....	93
Abbildung 47: Gleitender Fünf-Jahres-Durchschnitt von Wachstum und Handelsbilanz von Äthiopien und Uganda (1985 - 1999).....	94
Abbildung 48: Die optimistische Sicht auf Handel, Wirtschaftswachstum und Entwicklung	144
Abbildung 49: Die pessimistische Sicht auf Handel, Wirtschaftswachstum und Entwicklung	145

0 Abkürzungen

AKP	Afrika Karibik Pazifik (Partnerländer der EU)
CACM	Central American Common Market
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CEEAC	Communauté économique des états de l’Afrique centrale
CEPGL	Communauté économique des pays des grands lacs
CFA	Communauté financière africaine (Franc Zone in Westafrika)
CGE	Computable General Equilibrium
DAC	Development Assistance Committee (der OECD)
DSB	Disputes Settlement Body der WTO
EAC	East African Community
ECOWAS	Economic Community of West African States
EPA	Economic Partnership Agreement
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organisation der Vereinten Nationen
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSP	Generalised Scheme of Tariff Preferences
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
ILO	International Labour Organisation
ITC	International Trade Center
IWF	Internationaler Währungsfonds
JITAP	Joint Integrated Technical Assistance Programme
MFA	Multi-fibre Arrangement
MFN	Most Favoured Nation
MKMB	Mikro-, Klein- und Mittelbetriebsentwicklung
LDC	Least Developed Country
OUA	Organisation of African Unity
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
ÖEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAARC	South Asia Association for Cooperation
SADC	Southern African Development Community
SDT	Special and Differential Treatment (des WTO-Systems)
SPS	Sanitary and phytosanitary measures (des WTO-Systems)
STABEX	System for the Stabilisation of Export Earnings (der EU)
SYSMIN	Système Minéraux (der EU)
TBT	Technical Barriers to Trade (des WTO-Systems)
TPRM	Trade Policy Review Mechanism der WTO
TRIMS	Trade-related investment measures (des WTO-Systems)
TRIPs	Trade-related intellectual property rights (des WTO-Systems)
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Program
WTO	World Trade Organisation

1 Einleitung

Die Arbeit befaßt sich mit dem Außenhandel der acht Schwerpunktländer der staatlichen Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (ÖEZA)¹. In die Schwerpunktländer Nicaragua, Burkina Faso, Kap Verde, Äthiopien, Mosambik, Ruanda, Uganda und Bhutan fließt ein Großteil der bilateralen Projekt- und Programmhilfe Österreichs. Als gemeinsame Merkmale der Kooperation mit diesen Ländern lassen sich intensive bilaterale Beziehungen, eine Vor-Ort-Repräsentanz der ÖEZA (Ausnahme Ruanda) und ein strukturiertes Landesprogramm nennen.

Diese Länder wurden als Zielgruppe der vorliegenden Arbeit gewählt, um die Sinnhaftigkeit und Möglichkeiten der Förderung des Außenhandels von *Least Developed Countries (LDCs)* zu prüfen, wie von verschiedenen multilateralen Organisationen empfohlen (z.B. OECD 2001). Neben der Darstellung des Außenhandels der Schwerpunktländer und des internationalen Rahmens liegt besonderes Augenmerk auf den Zusammenhängen zwischen Liberalisierung, Außenhandel und Wachstum in den Schwerpunktländern. Von einer ökonometrischen Schätzung der Handelsbilanz dieser Länder ausgehend wird die allgemeine Beziehung zwischen Handel und Entwicklung auf theoretischer und praktischer Ebene reflektiert. Aus den verschiedenen theoretischen Schulen ergeben sich sehr unterschiedliche Ansätze der Handelsförderung in Entwicklungsländern, die vorgestellt werden. Im letzten Kapitel sollen nach einer Zusammenfassung konkrete Empfehlungen an die ÖEZA zur Anwendung des Instruments Handelsförderung in den Schwerpunktländern gemacht werden. Die Schwerpunktländer stellen eine heterogene Zielgruppe dar und wurden aufgrund ihrer Bedeutung in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit ausgewählt. Die folgende Tabelle gibt einige grundlegende Informationen zum Außenhandel an, wobei im Kapitel 2.2. auf einige Wirtschaftsdaten der einzelnen Länder eingegangen wird.

¹ Die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit verwaltet die öffentlichen Mittel für die bilaterale Projekt- und Programmhilfe. Sie ist Teil des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten (Sektion VII). Die Implementierung der Projekte erfolgt über Nicht-Regierungsorganisationen, Firmen oder multilaterale Organisationen.

Tabelle 1: Informationen zum Außenhandel der Schwerpunktländer

	Mitglied in regionaler Gruppierung	Mitglied in WTO	Beginn der Liberalisierung	Wechselkurs-regime	AKP-Land	LDC
Nikaragua (NIC)	CACM	1950 (GATT)	1991	<i>Crawling peg</i>	Nein	Nein
Burkina Faso (BF)	CEDEAO, UEMOA	1960 (de facto GATT)	1991	Fixe Anbindung an Euro	Ja	Ja
Kap Verde (CV)	CEDEAO	Beobachterstatus	1991	Fixe Anbindung an Euro	Ja	Ja
Äthiopien (ET)	COMESA	Beobachterstatus	1992	Flexibler Wechselkurs	Ja	Ja
Mosambik (MOZ)	SADC	ja	1987	Flexibler Wechselkurs	Ja	Ja
Ruanda (RU)	CEEAC, CEPGL, COMESA	ja	1995	<i>Crawling peg</i>	Ja	Ja
Uganda (UG)	COMESA	1962 (GATT)	1988	Flexibler Wechselkurs	Ja	Ja
Bhutan (BT)	SAARC	Beobachterstatus	1995	Fixe Anbindung an Ind. Rupee	Nein	Ja

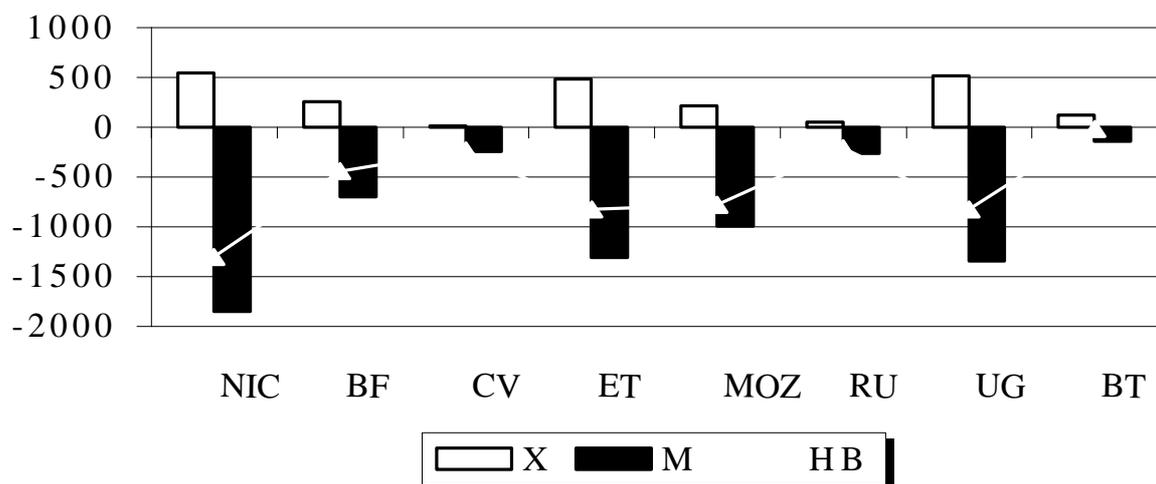
Quellen: UNCTAD, WTO, EIU, EU.

2 Außenhandel der österreichischen Schwerpunktländer

2.1 Entwicklung des Handels im Überblick

Der Außenhandel der österreichischen Schwerpunktländer weist viele Züge auf, die für die Gruppe der LDCs insgesamt charakteristisch ist. Allerdings bedingen geographische und geschichtliche Faktoren oft Besonderheiten in den Handelsstrukturen. In diesem Kapitel sollen die Handelsbeziehungen der acht Schwerpunktländer nach verschiedenen Aspekten dargestellt werden, wobei Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet werden.

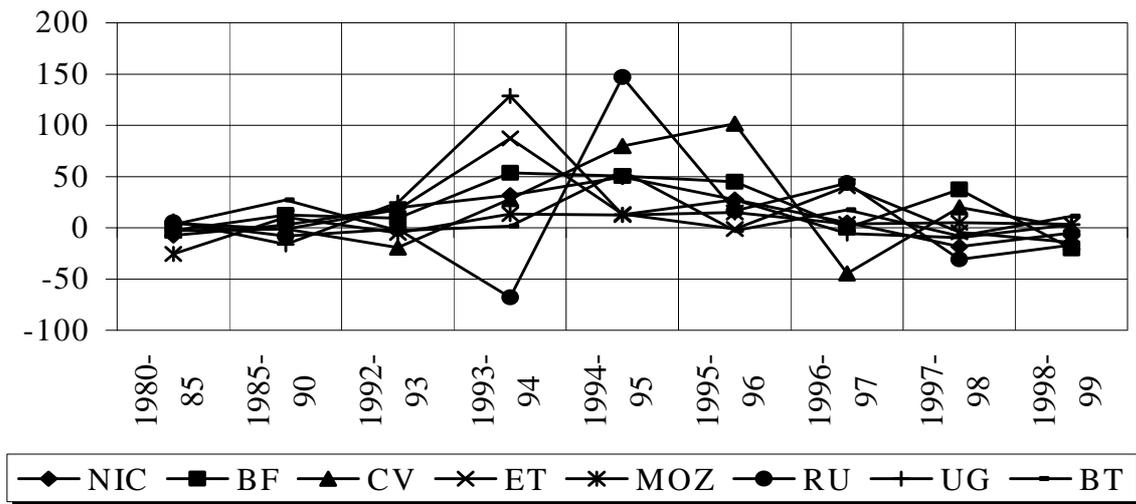
Abbildung 1: Exporte (X), Importe (M) und Handelsbilanz (HB) 1999 in Mio USD



Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics 2000

Abb. 1 zeigt, daß der Handel aller Schwerpunktländer defizitär ist. Das Handelsbilanzdefizit als Prozentsatz der Importe schwankt zwischen 17,39% (Bhutan) und 95,05% (Kap Verde). Während Bhutan eine geschlossene Wirtschaft mit relativ ausgeglichenem Außenhandel ist, ist der Inselstaat Kap Verde sehr stark von Importen aus dem Ausland abhängig.

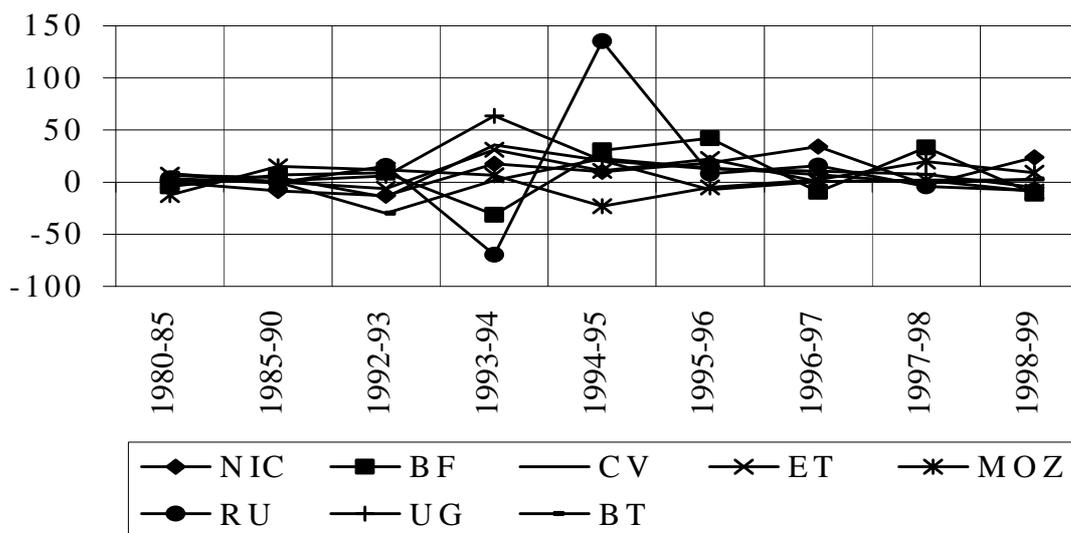
Abbildung 2: Entwicklung der Exporte (Veränderung geg. Vorjahr in %)



Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics 2000

Es ergibt sich keine einheitliche Dynamik der Entwicklung der Exporte und Importe der Schwerpunktländer, da diese stark durch die lokale Konjunktur und nationale handelspolitische Maßnahmen bestimmt ist. Dramatisch zeigt sich in beiden Abbildungen der Genozid von 1994 in Ruanda, der zu einem wirtschaftlichen Einbruch und ab 1995 zu einem Aufschwung führte.

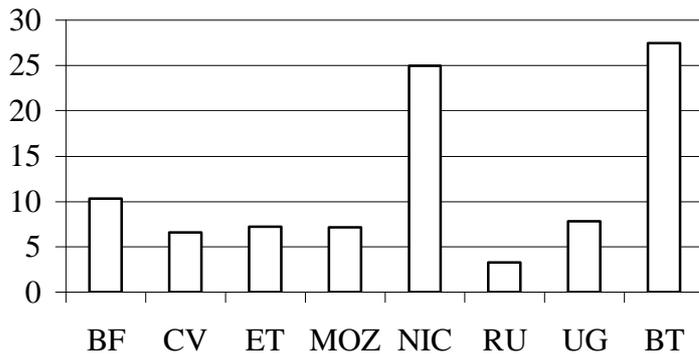
Abbildung 3: Entwicklung der Importe (Veränderung geg. Vorjahr in %)



Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics 2000

Die folgende Graphik zeigt die unterschiedliche wirtschaftliche Bedeutung des Außenwirtschaftssektors in den Schwerpunktländern. Während die beiden nicht-afrikanischen Länder Bhutan und Nikaragua ca. ein Viertel aller erstellten Güter ausführen, so liegt dieser Prozentsatz bei den afrikanischen Schwerpunktländern sehr niedrig, nämlich bei unter 10%.

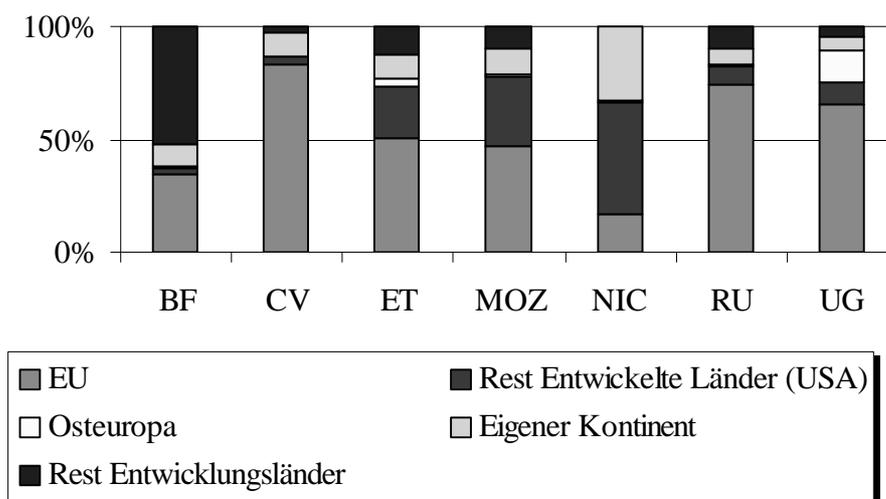
Abbildung 4: Exportquote (Anteil der Exporte von Gütern am BIP 1999)



Quelle: IMF, International Financial Statistics.

2.1.1 Die Länderstruktur

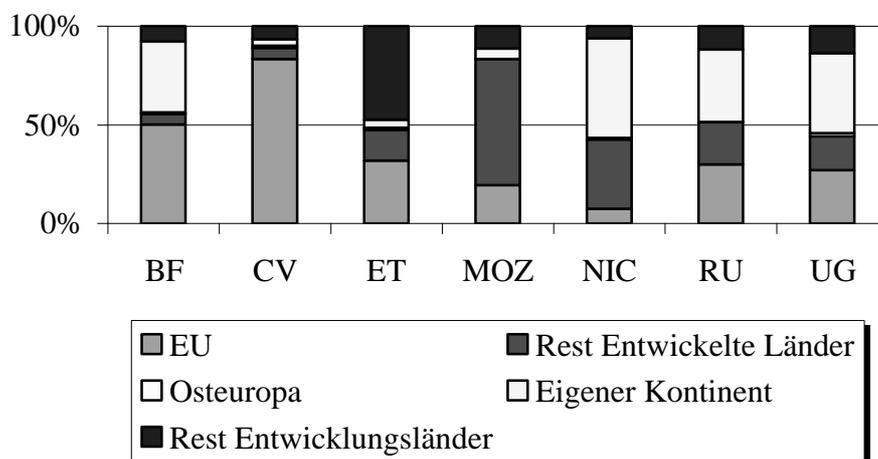
Abbildung 5: Geographische Exportstruktur 1998



Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics 2000

Abbildung 5 deutet auf die Struktur hin, daß die AKP-Länder ausgeprägte Handelsbeziehungen mit der EU haben, während Nicaragua und auch Bhutan stärker auf den eigenen Kontinent hin orientiert sind. Nicaragua weist hohe Exporte in die USA auf (im % Rest Entwickelte Länder) und Bhutan hohe Exporte nach Indien, sodaß der Anteil der Exporte in Entwicklungsländer auf dem eigenen Kontinent bei über 60% liegt. In die EU gehen nur 28,5% der Exporte Bhutans (UNO Datenbank über WIFO Homepage). Unter den AKP-Ländern hat Burkina Faso eine gewisse Ausnahmestellung, da hier wichtige Exportmärkte Venezuela, Kolumbien, Thailand und Indonesien sind, was in einem hohen Anteil der Entwicklungsländer außerhalb Afrikas zum Ausdruck kommt.

Abbildung 6: Geographische Importstruktur 1998



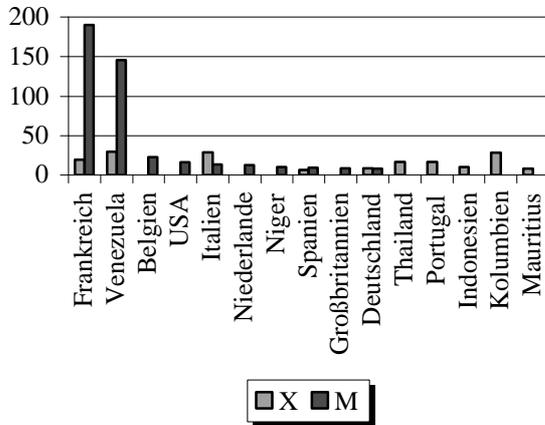
Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics 2000

Die Importstruktur ähnelt dem Muster der Exporte, wobei sich nicht einheitliche Verschiebungen ergeben: in Burkina Faso, Nicaragua, Ruanda und Uganda dehnt sich der Anteil der Entwicklungsländer des eigenen Kontinents aus, während Mosambik hohe Importe aus den entwickelten Länder außerhalb der EU und Äthiopien hohe Importe aus nicht-afrikanischen Entwicklungsländern bezieht. Bhutan weist einen Importanteil von über 40% aus asiatischen Entwicklungsländern (v.a. Indien) und von 17,7% aus der EU auf (UNO Datenbank über WIFO Homepage).

In Folge sollen nun die jeweils zehn wichtigsten Export- und Importmärkte der Schwerpunktländer aufgeschlüsselt werden, wie sie 1998 in Mio USD bemessen wurden. Vor allem bei den Importbeziehungen spielen traditionelle politische Verflechtungen eine große

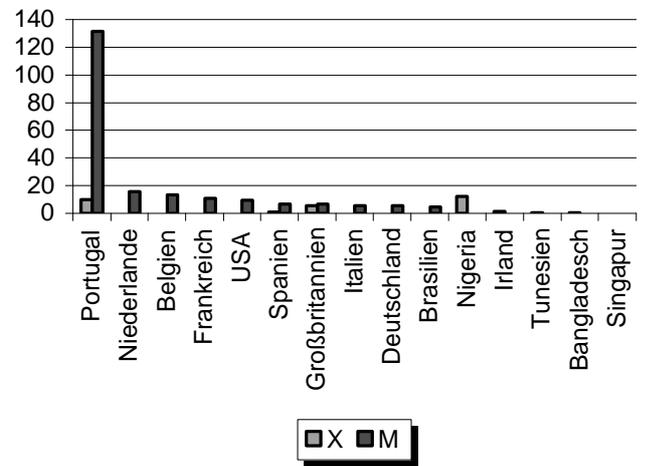
Rolle.

Abbildung 7: Haupthandelspartner von Burkina Faso



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Abbildung 8: Haupthandelspartner von Kap Verde

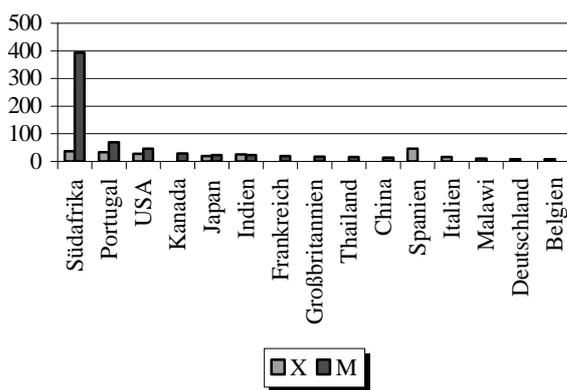


Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

In Westafrika sind die ehemaligen Kolonialmächte Frankreich und Portugal bedeutend.

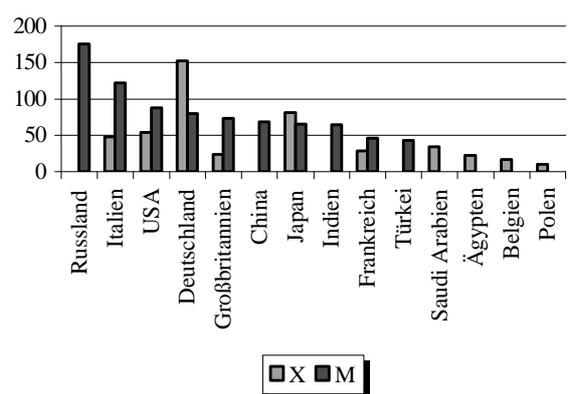
Während Kap Verde der stark EU dominierten Importstruktur kaum Exporte entgegensetzen kann, zeigt das Exportprofil Burkinas die Bedeutung der Märkte nicht-afrikanischer Entwicklungsländer.

Abbildung 9: Haupthandelspartner von Mosambik



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Abbildung 10: Haupthandelspartner von Äthiopien

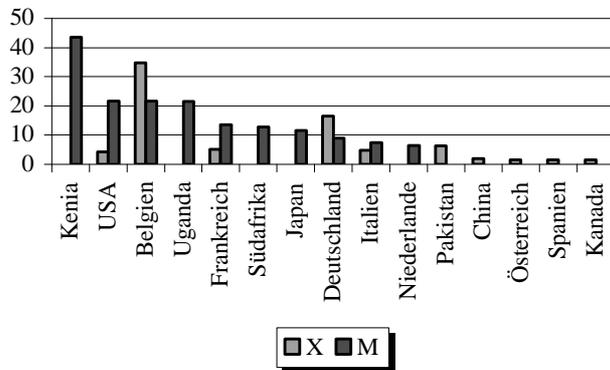


Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

In Mosambik und Äthiopien rangieren die traditionellen europäischen Verbindungen mit

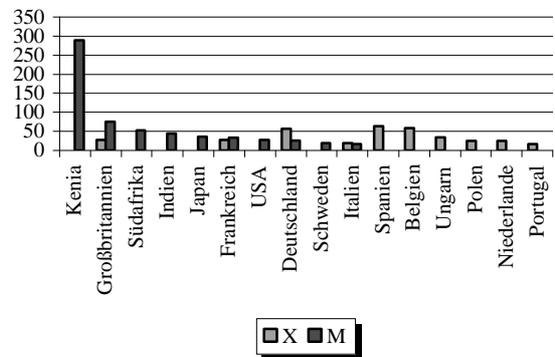
Portugal und Italien nur an zweiter Stelle, während in den Importen Südafrika bzw. Russland die wichtigste Rolle spielen.

Abbildung 11: Haupthandelspartner von Ruanda



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

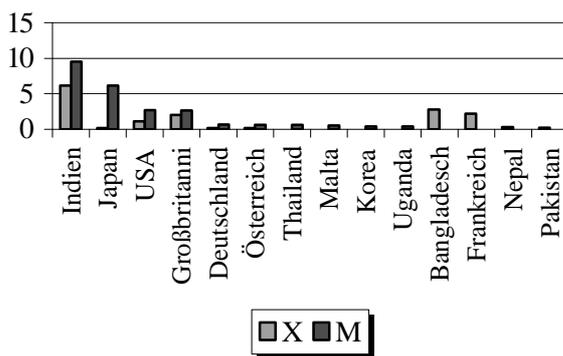
Abbildung 12: Haupthandelspartner von Uganda



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

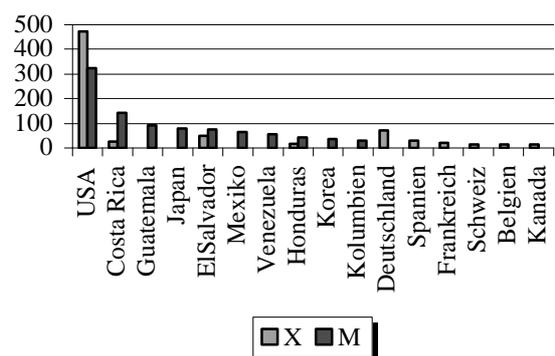
In Uganda und Ruanda werden die meisten Importe aus bzw. über Kenia bezogen, von Bedeutung sind auch die ehemaligen Kolonialmächte Großbritannien bzw. Belgien und Südafrika.

Abbildung 13: Haupthandelspartner von Bhutan



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Abbildung 14: Haupthandelspartner von Nicaragua



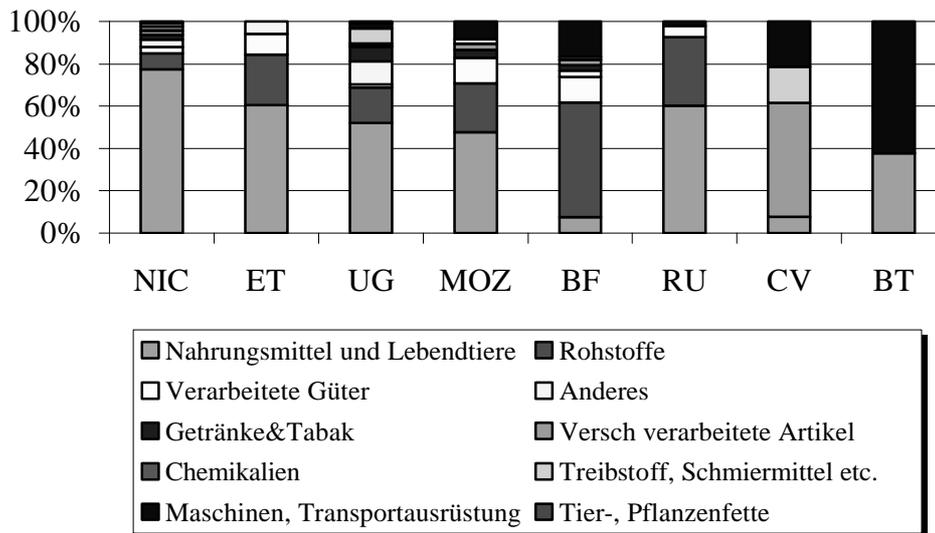
Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Die Nicht-AKP Staaten Bhutan und Nicaragua orientieren sich stark an Ländern des eigenen

Kontinents, Indien bzw. die USA dominieren.

2.1.2 Die Güterstruktur

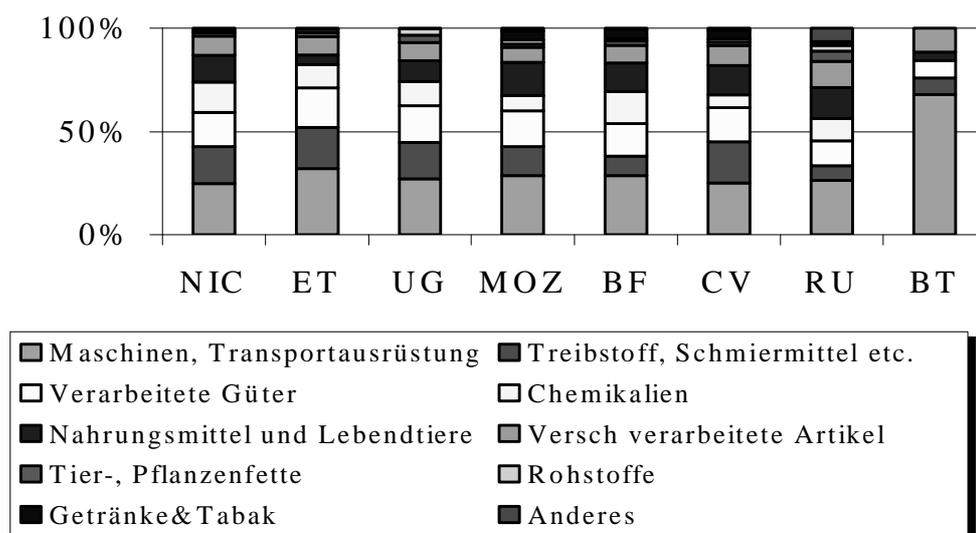
Abbildung 15: Produktstruktur der Exporte in % (2000)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Stellt man die Exporte nach der Produktstruktur dar, ergibt sich das klassische Muster einer Dominanz des Exportes von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen. Auf der Importseite sind Maschinen und verarbeitete Güter für die Schwerpunktländer wichtig, wie die nächste Abbildung zeigt. Neben dem substantiellen Import von Brennstoffen ist auffällig, daß die Schwerpunktländer von der Einfuhr von Nahrungsmitteln abhängig sind.

Abbildung 16: Produktstruktur der Importe in % (2000)



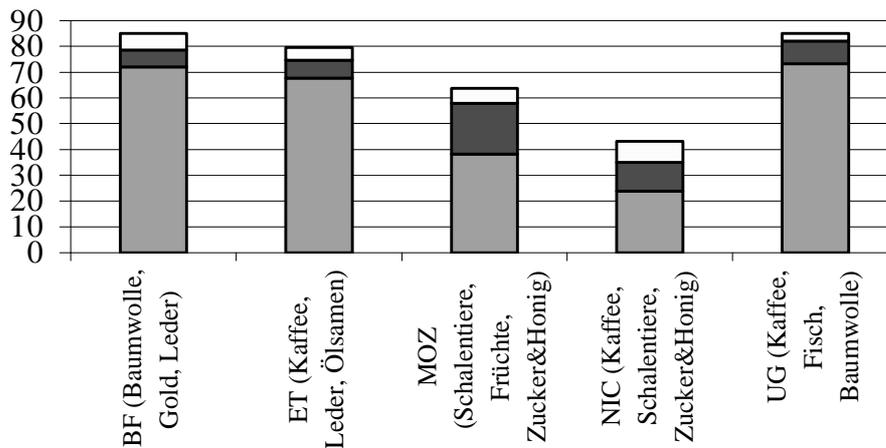
Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Dieser Arbeitsteilung liegen komparative Vorteile der Schwerpunktländer in rohstoffintensiven Gütern zugrunde. Die Schwerpunktländer haben sich auf die Produktion jener Güter spezialisiert, die sie zu den relativ günstigsten Bedingungen produzieren können (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.87). Ursache für die komparativen Kostenunterschiede sind Unterschiede in den relativen Faktorausstattungen. In der Produktion von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen werden die reichlich vorhandenen Faktoren Arbeit und Land intensiv eingesetzt, während die Importe kapitalintensiv in der Produktion sind. Neben dieser als Faktorproportionentheorem bekannten Erklärung, die von Heckscher und Ohlin zur Analyse der inter-industriellen Spezialisierung entwickelt wurde, können aber auch unterschiedliche Arbeitsproduktivitäten und technologische Kenntnisse ins Treffen geführt werden (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.90f.).

Die einseitige Ausrichtung der Exporte auf nicht-verarbeitete Produkte trägt zur Erklärung der schwachen Exportperformance der Schwerpunktländer bei. Da die Einkommenselastizität der Nachfrage der Rohstoffe gering ist, d.h. der prozentuelle Anstieg der nachgefragten Menge liegt unter dem prozentuellen Anstieg des nationalen Einkommens, setzt sich ein Einkommenszuwachs in den Industrieländern nicht voll in eine höhere Nachfrage nach Produkten aus den Schwerpunktländern um. Die Nachfrage nach verarbeiteten Produkten durch die Schwerpunktländer weist hingegen eine hohe Einkommenselastizität auf (Todaro, 1992, S.375).

Verbunden mit der auf Rohstoffe ausgerichteten Exportstruktur ist die Konzentration auf einige wenige Exportgüter. Im Fall von Burkina Faso und Uganda bestreiten die drei wichtigsten Produkte über 80% der Exporte und zeigen damit die geringste Produktdiversifizierung. Die hohe Produktkonzentration macht die Schwerpunktländer gegenüber Preisschwankungen besonders verwundbar (Todaro, 1992, S.375).

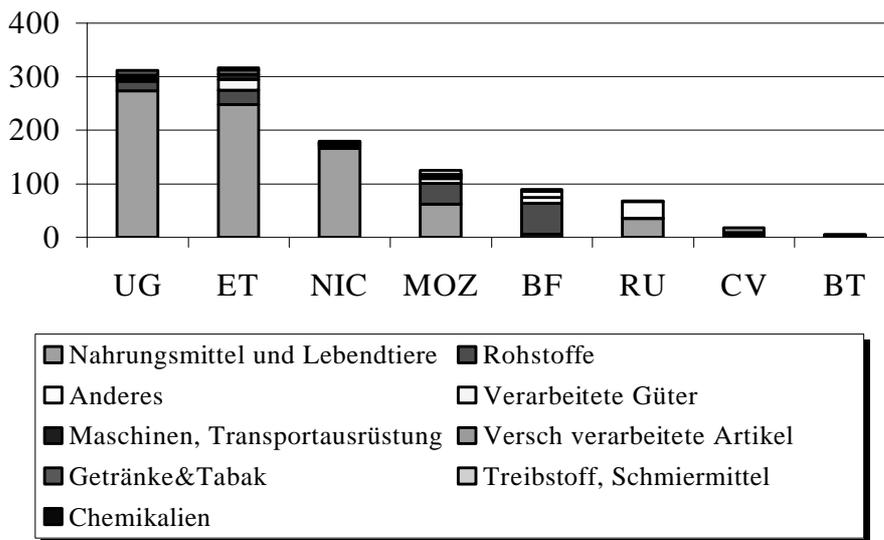
Abbildung 17: Produktkonzentration 97-98 in % der Exporte



Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics 2000

Analysiert man die Exporte aller Schwerpunktländer in die EU nach disaggregierten Gütergruppen wiederholt sich das gleiche Muster: Nahrungsmittel und Rohstoffe dominieren.

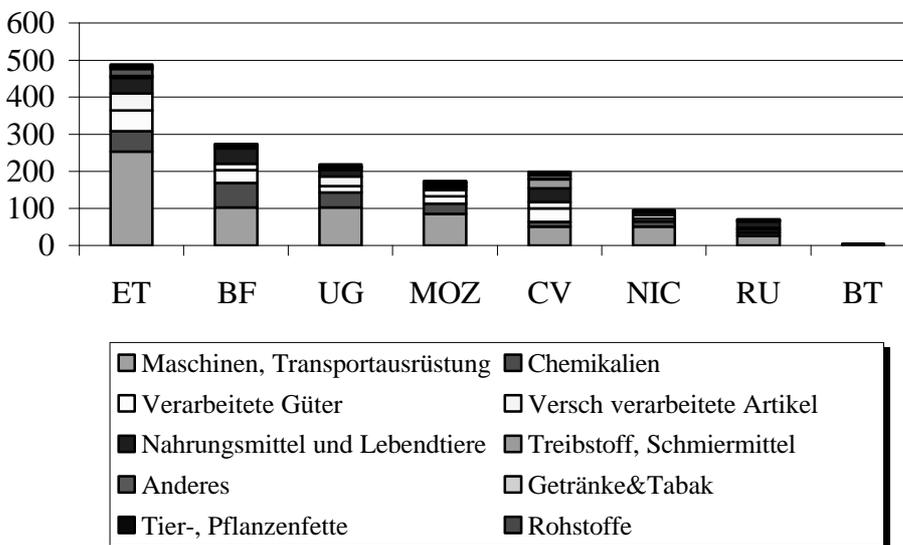
Abbildung 18: Exportstruktur mit EU 1998 in Mio USD



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Auf der Importseite stechen Maschinen, Chemikalien und verarbeitete Güter hervor.

Abbildung 19: Importstruktur mit EU 1998 in Mio USD



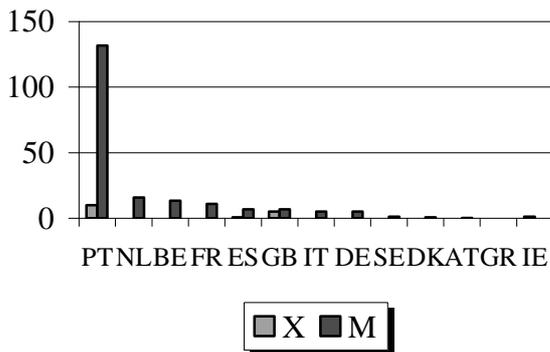
Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

2.1.3 Die Handelsbeziehungen zur EU

Im nächsten Abschnitt werden die Handelsbeziehungen der Schwerpunktländer mit einzelnen EU-Ländern analysiert. Als Hintergrund gilt die oben gemachte Beobachtung, daß die EU-

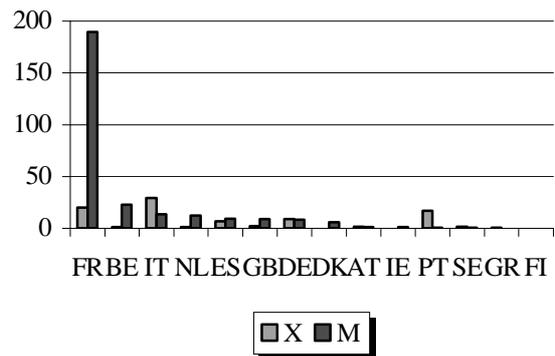
Länder eine hohe Bedeutung in den Handelsbeziehungen der AKP-Länder haben, wobei hier vor allem Kap Verde, Uganda und Ruanda zu nennen sind. Die Vorrangstellung der ehemaligen Kolonialmächte tritt noch deutlicher als bei der Analyse der allgemeinen Handelsbeziehungen hervor.

Abbildung 20: Exporte und Importe von Kap Verde mit EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

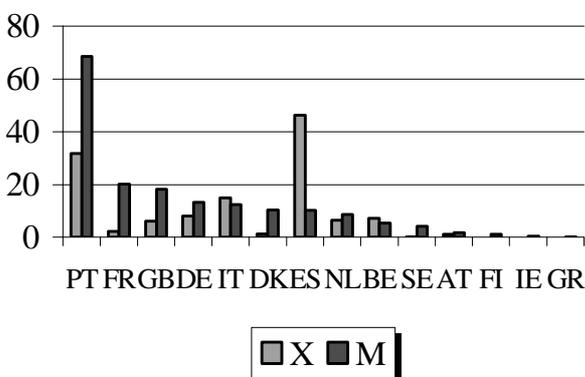
Abbildung 21: Exporte und Importe von Burkina Faso mit EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

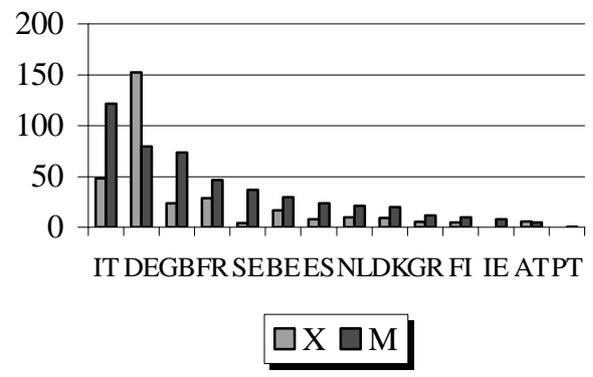
Kap Verde hängt in seinen Importen stark von Portugal ab. Burkina Faso bezieht einen hohen Importanteil aus Frankreich und exportiert in die südeuropäischen Länder Italien, Frankreich und Portugal.

Abbildung 22: Exporte und Importe von Mosambik mit EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

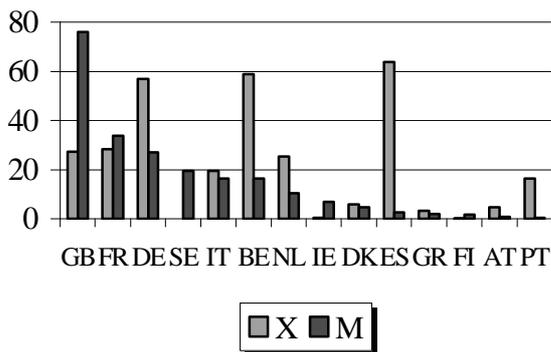
Abbildung 23: Exporte und Importe von Äthiopien mit EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

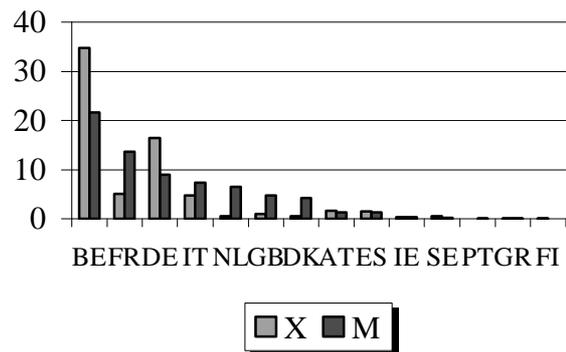
Während Portugal in den Importen Mosambiks dominant ist, gehen die Exporte Mosambiks nach Spanien, Portugal und Italien. In Äthiopien stehen bedeutenden Importen aus Italien Exporte nach Deutschland gegenüber. Beide Länder beziehen auch nicht zu vernachlässigende Importe aus Großbritannien.

Abbildung 24: Exporte und Importe von Uganda mit EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

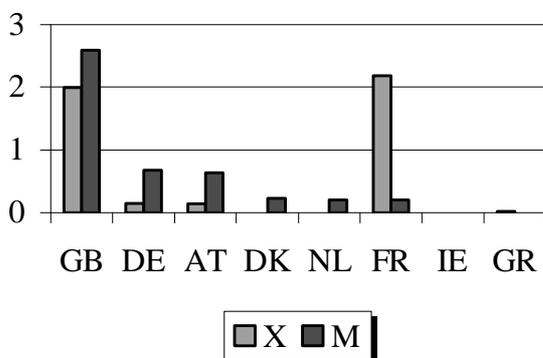
Abbildung 25: Exporte und Importe von Ruanda mit EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

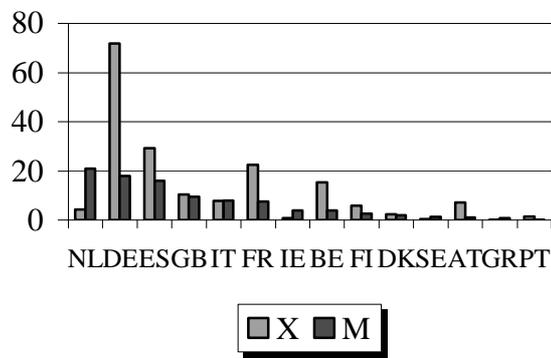
Ugandas Handel mit der EU ist von hohen Importen aus Großbritannien, Frankreich und Deutschland und hohen Exporten nach Spanien, Belgien und Deutschland bestimmt. In Ruanda dominiert Belgien bei Importen und Exporten gleichermaßen, als weitere wichtige europäische Handelspartner sind Deutschland und Frankreich zu nennen.

Abbildung 26: Exporte und Importe von Bhutan mit EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Abbildung 27: Exporte und Importe von Nikaragua mit EU (1998, Mio USD)

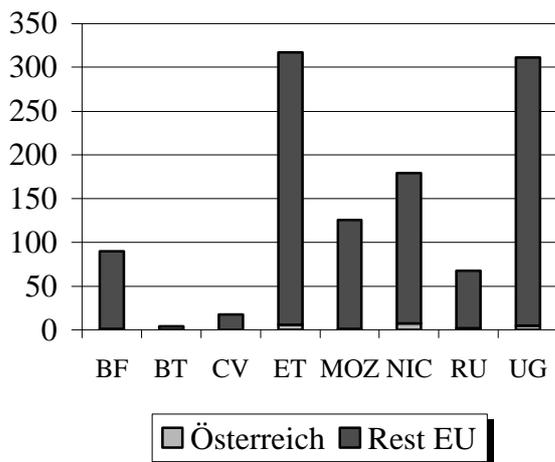


Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

Bhutans geringer Handel mit der EU konzentriert sich vor allem auf Großbritannien und Exporte nach Frankreich. Der Handel Nikaraguas mit der EU wird von Exporten nach Deutschland, Spanien und Frankreich und Importen aus den Niederlanden, Deutschland und Spanien bestimmt.

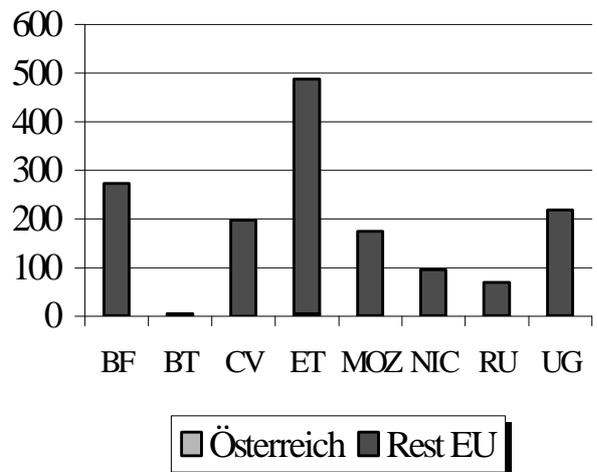
Wie schon aus den oben gezeigten Abbildungen ersichtlich, spielt Österreich nur eine marginale Rolle im Handel der Schwerpunktländer. Bei den wichtigsten EU Handelspartnern rangiert Österreich nur in Ruanda und Bhutan unter den zehn wichtigsten Ländern. Im Folgenden wird gezeigt, daß die absolute Größe der Handelsbeziehungen mit den Schwerpunktländern in Relation zum restlichen Handel zwischen Schwerpunktländern und EU im wahrsten Sinn des Wortes verschwindend gering ist.

Abbildung 28: Exporte von Schwerpunktländern nach Österreich und EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

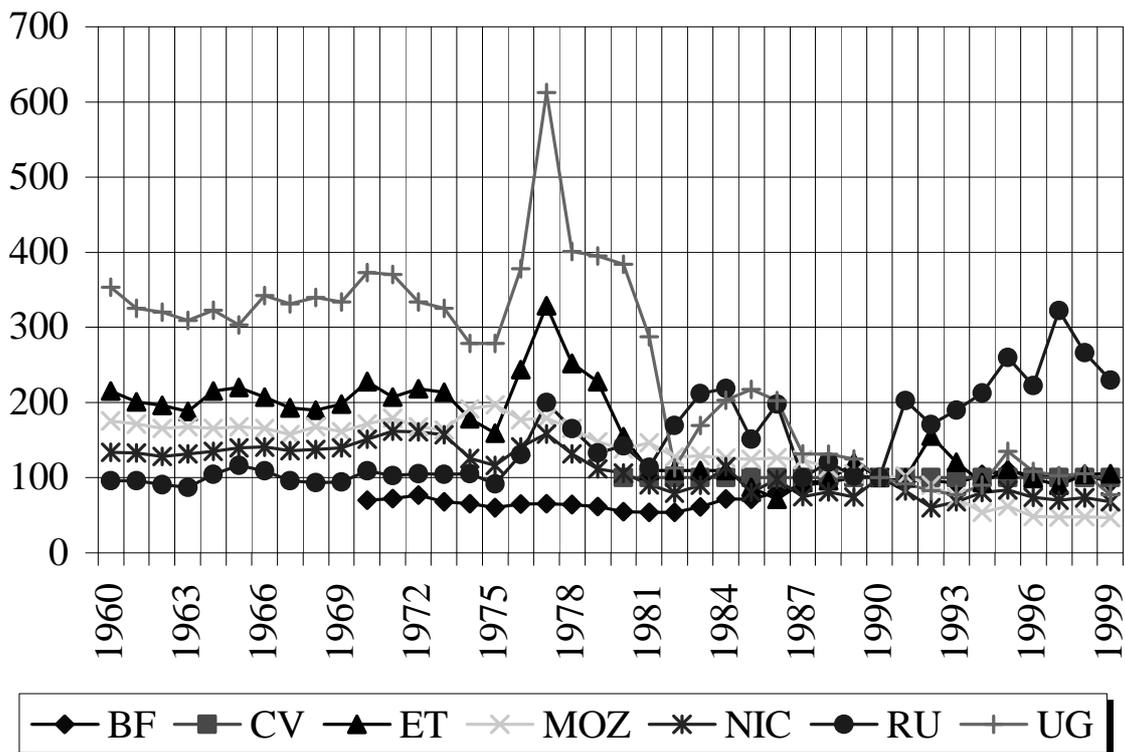
Abbildung 29: Importe von Schwerpunktländern aus Österreich und EU (1998, Mio USD)



Quelle: UNO Welthandelsdaten (über WIFO Homepage)

2.1.4 Terms of Trade

Abbildung 30: Terms of Trade

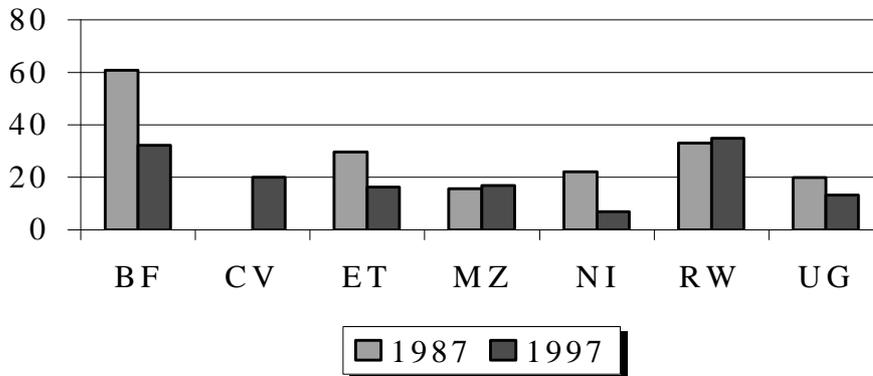


Quelle: UNCTAD Handbook of Statistics 2000

Das Austauschverhältnis, definiert als das Verhältnis des Index der Exporteinheitswerte zum Index der Importeinheitswerte, unterlag in den letzten vierzig Jahren in sieben Schwerpunktländern starken Schwankungen (v.a. Uganda). Gegenüber den positiven Ausreißern Ruanda und Burkina Faso blieben die *Terms of Trade* in Kap Verde unverändert, während sie sich in den größeren Ländern Uganda, Äthiopien, Nicaragua und Mosambik teilweise dramatisch verschlechterten.

2.1.5 Zölle

Abbildung 31: Ungewichtete Durchschnittszölle in %



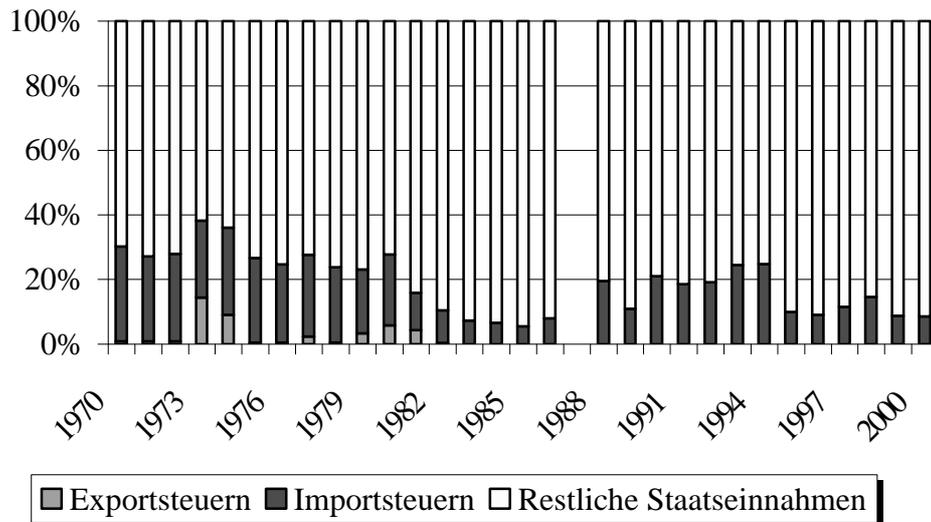
Quelle: www.worldbank.org/wbiiep/trade/default.html

In vier Schwerpunktländern lagen die Zölle in den 80er Jahren deutlich höher als in den 90er Jahren.²

Interessant ist es, den Beitrag des Außenhandels zur Finanzierung der Staatshaushalte der Entwicklungsländer zu untersuchen. Da das Steuersystem meist nur geringe Möglichkeiten zur indirekten und nahezu keine zu einer umfassenden direkten Besteuerung hat, bietet die Belastung der Exporte und Importe eine sichere und mit vergleichsweise geringem Aufwand verbundene Alternative (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.84). Für sechs Schwerpunktländer läßt sich dies der jeweiligen Verfügbarkeit von Daten entsprechend graphisch darstellen, wobei sich gegenüber dem in Industriestaaten üblichen Niveau von ca. 1% ein sehr großes Gewicht der Steuern auf internationale Transaktionen in Relation zu den gesamten Staatseinnahmen zeigt.

² Für Äthiopien mußten Daten aus den Jahren 1988 und 1995 genommen werden und Ruandas Zollsatz der 90er Jahre stammt aus dem Jahr 1993.

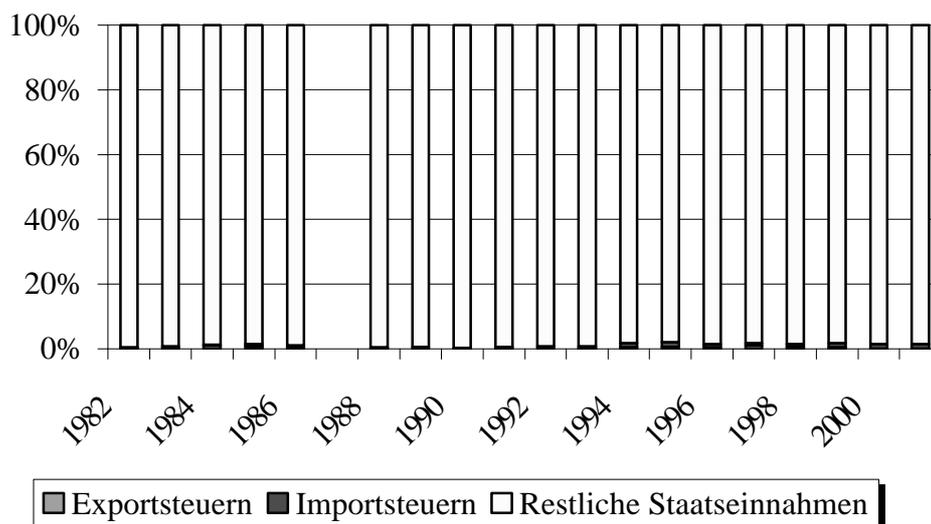
Abbildung 32: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Nikaragua 1970-2000



Quelle: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook.

In Nikaragua, das seinen Außenhandel Anfang der 90er Jahre liberalisiert hat, zeigt sich zwar das völlige Verschwinden der Exportsteuern, aber das weiterhin beträchtliche Gewicht der Importsteuern. Erst seit 1995 liegt deren Anteil an den Staatseinnahmen deutlich unter 20%.

Abbildung 33: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Bhutan 1982-2001

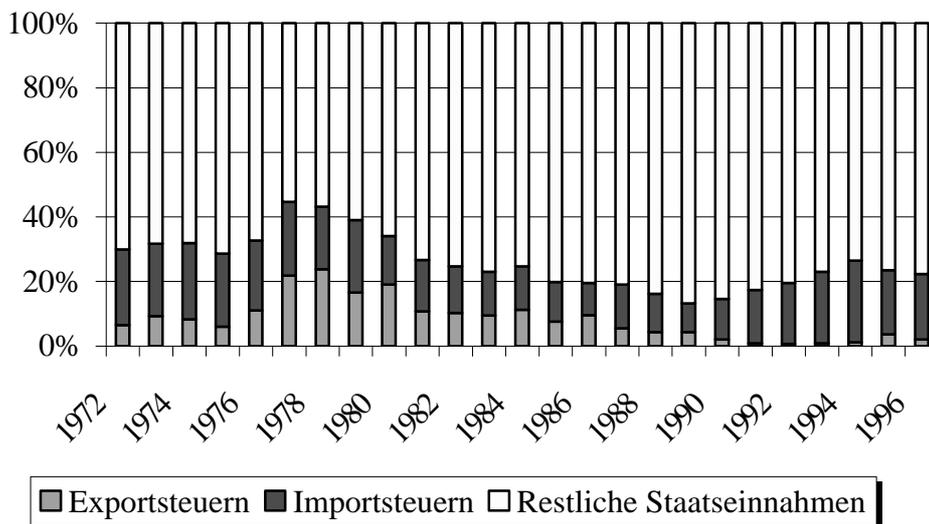


Quelle: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook.

In Bhutan ist der Anteil der Export- und Importsteuern seit jeher verschwindend gering, wobei

sich aber die Liberalisierung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre in leicht erhöhten Einnahmen aus diesen Steuern niederschlägt, was durch ein Ansteigen des Handelsvolumens zu erklären ist.

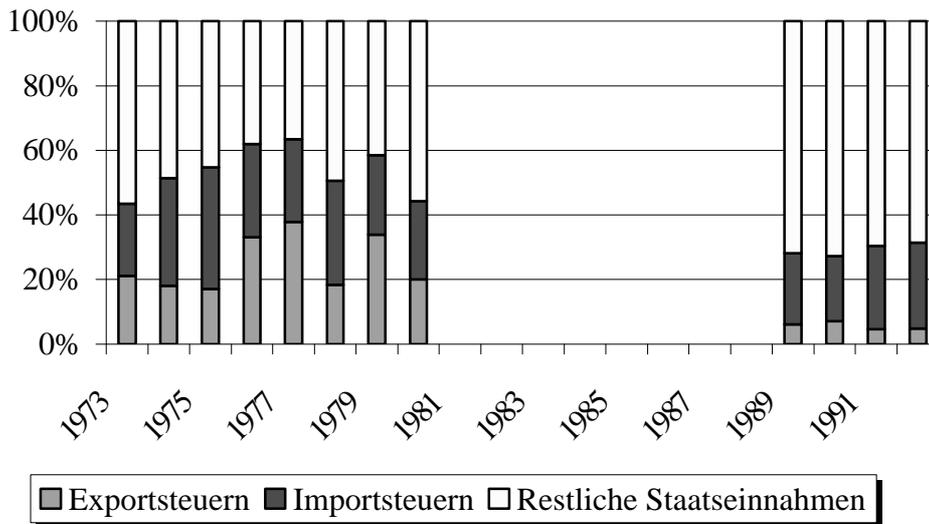
Abbildung 34: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Äthiopien 1972-1996



Quelle: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook

Für Äthiopien sind Export- und Importsteuern eine wichtige Einnahmequelle. Auch nach der Handelsliberalisierung von 1992 liegt der Anteil der Steuern auf internationale Transaktionen meist bei über 20% der Staatseinnahmen, wenn auch dieses Niveau deutlich unter dem Niveau der 70er Jahre liegt.

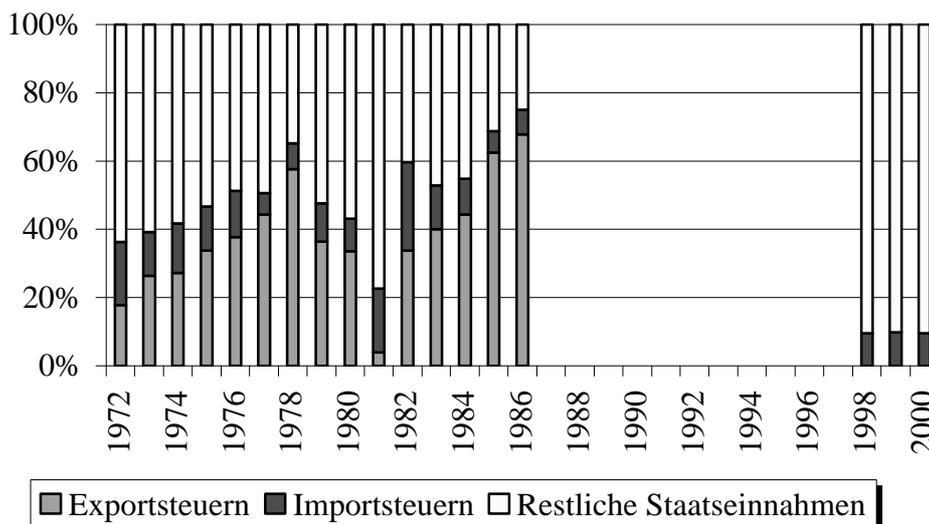
Abbildung 35: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Ruanda 1973-1992



Quelle: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook.

In Ruanda wurden in den 70er Jahren bis über 60% der Staatseinnahmen aus der Besteuerung der Exporte und Importe bestritten. Obwohl die Handelsliberalisierung erst 1995 eingeleitet wurde, senkte sich dieses Niveau bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre auf ca. 30%.

Abbildung 36: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Uganda 1972-2000

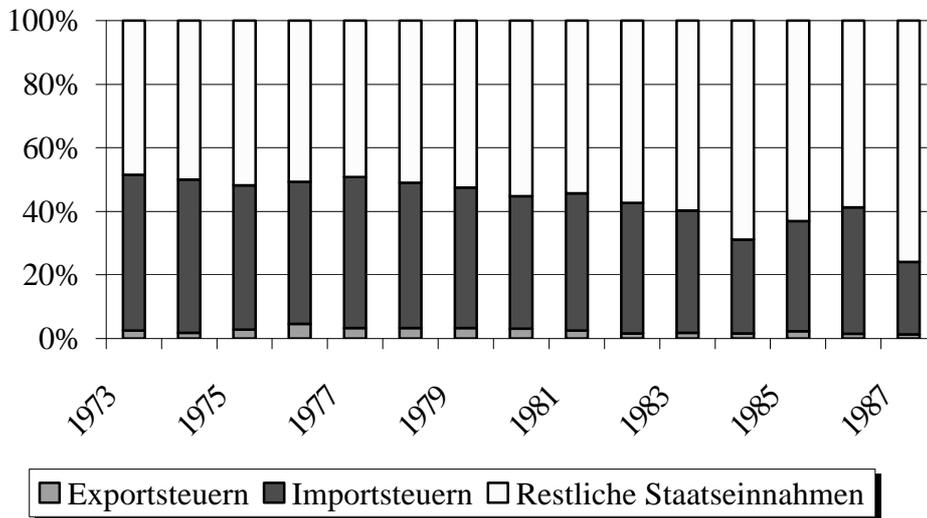


Quelle: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook

Auch Uganda bewegte sich von einer Situation mit hohen Import- und vor allem

Exportsteuern in den 70er und 80er Jahren zu einem Szenario mit Zöllen um die 10% der Staatseinnahmen.

Abbildung 37: Anteil der Besteuerung der Ein- und Ausfuhren an den Staatseinnahmen in Prozent, Burkina Faso 1973-1987



Quelle: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook (Es fehlen Daten für die neunziger Jahre.)

Burkina Fasos Staatseinnahmen hingen in den 70er und 80er Jahren in starkem Maße von den Importsteuern ab.

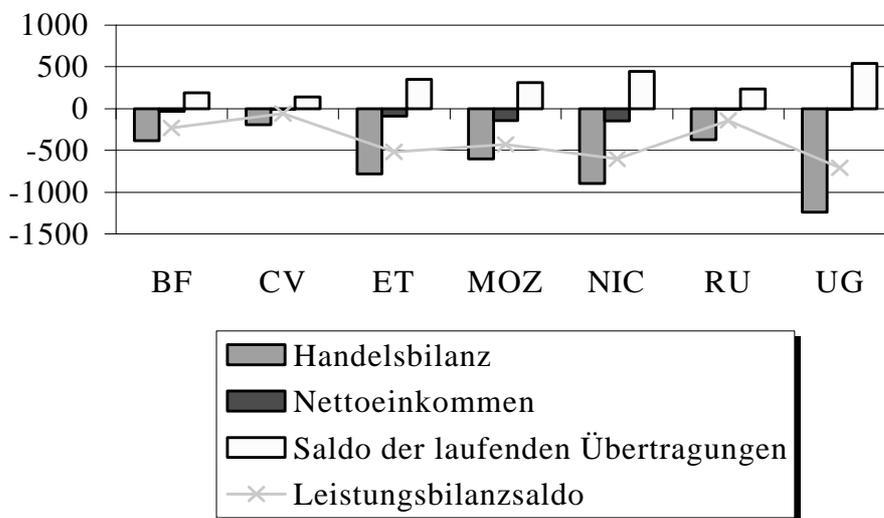
2.1.6 Wichtige Komponenten der Zahlungsbilanz

Der defizitären Handelsbilanz steht in den Schwerpunktländern ein positiver Saldo der laufenden Übertragungen gegenüber. Laufende Übertragungen sind als ökonomische Werte ohne Reziprozität definiert und sind im Falle der Schwerpunktländer vor allem durch Leistungen der öffentlichen Entwicklungshilfe bestimmt. Auch Überweisungen aus dem Ausland fallen in diese Kategorie.

Zusätzlich macht sich in einigen Ländern wie z.B. Mosambik und Nikaragua ein negatives Nettoeinkommen bemerkbar, d.h. die Kompensation ausländischer Beschäftigter und Erträge von Investitionen, die ins Ausland fließen, übersteigen Einkommen auf Eigen- und Fremdkapital, die ins Land fließen. Der Saldo der gesamten Leistungsbilanz ist in allen

Schwerpunktländern negativ.

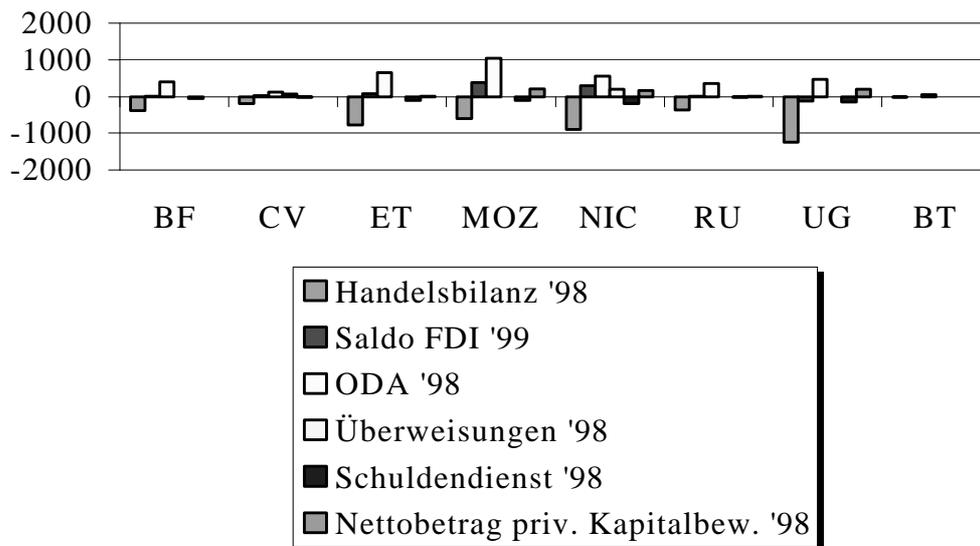
Abbildung 38: Leistungsbilanz 1998 in Mio USD



Quellen: Weltentwicklungsbericht 2000/2001, UNCTAD Handbook of Statistics 2000

In der folgenden Abbildung sollen noch einmal einzelne Positionen der Außenbeziehungen den Handelsströmen gegenüber gestellt werden. Neben der defizitären Handelsbilanz und dem Zufluß an öffentlicher Entwicklungshilfe ist für einige Länder wie Mosambik und Nicaragua ein Zustrom von privaten Direktinvestitionen zu sehen. In Ländern mit großer Diaspora wie Kap Verde und auch Nicaragua machen sich die Überweisungen positiv bemerkbar. Der Schuldendienst betrifft alle Länder und ist absolut gesehen in Nicaragua und Uganda am höchsten. Als Anteil am Export von Gütern und Dienstleistungen liegt der Schuldendienst 1998 zwischen 10% (Bhutan) und 26% (Nicaragua). Über 20% an den Exporten liegt der Schuldendienst auch in Uganda (23%) und Mosambik (21%). Ergänzend soll angemerkt werden, daß in Ländern wie Mosambik, Uganda und Nicaragua ein positiver Nettobetrag privater Kapitalbewegungen zu verzeichnen ist, die aber nur einen Bruchteil der öffentlichen Entwicklungshilfe ausmachen.

Abbildung 39: Komponenten der Zahlungsbilanz



Quellen: UNCTAD Handbook of Statistics 2000, Weltbank Weltentwicklungsbericht 2000/2001

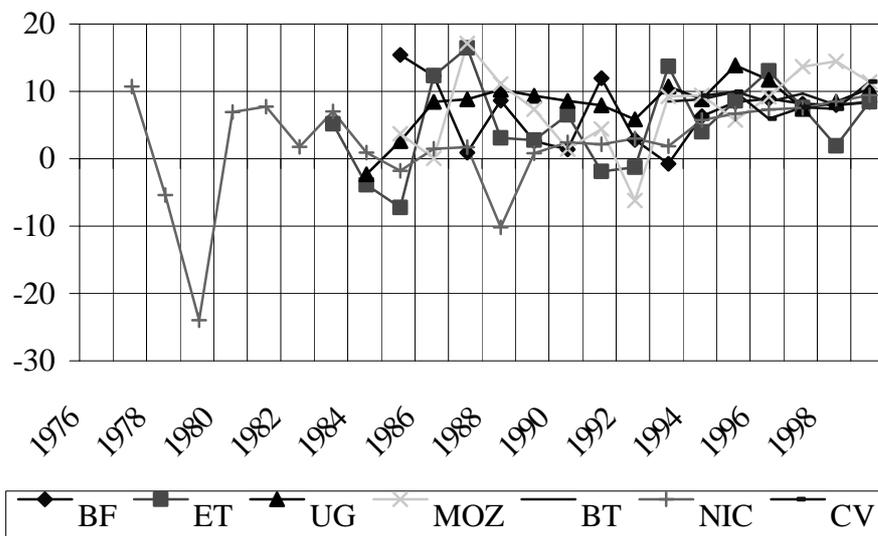
Die Graphik verdeutlicht die substantielle Größenordnung des Außenhandels im Vergleich zu den übrigen Netto-Kapitalflüssen. Die Bedeutung der Exporterlöse für Deviseneinnahmen wird durch die hohen Importe mehr als kompensiert, sodaß es in der Handelsbilanz zu einem Devisenabfluß kommt. Dies vergrößert die Devisenlücke und kann zum Verzicht auf als notwendig erachtete Investitionen führen (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.86). Auch ist diese Situation wenig nachhaltig, da der Schuldendienst tendenziell ansteigt und die öffentlichen Entwicklungshilfegelder angesichts einer wachsenden Müdigkeit unter den sogenannten Geberländern keine verlässliche Alternative sind. Wenn sich daraus ein chronischer Überhang der ausländischen Ausgaben über die Einnahmen ergibt, kann dies Entwicklungsbemühungen signifikant verlangsamen (Todaro, 1992, S.366).

2.2 Nationale Handels- und Währungspolitik in den Schwerpunktländern

Die Schwerpunktländer beschritten in den 90er Jahren verschiedene handelspolitische Wege. Bevor im nächsten Kapitel auf den internationalen Rahmen eingegangen wird, sollen die nationalen Politiken skizziert werden, um den Hintergrund der vorangegangenen quantitativen Beschreibung zu beleuchten. Einleitend werden einige länderspezifische Wirtschaftsdaten gezeigt.

Während Nicaragua und Burkina Faso in den 90er Jahren ein höheres Wachstum als in der zweiten Hälfte der 80er Jahre erzielten, blieben die Zuwachsraten in Uganda, Bhutan und Kap Verde relativ konstant. In Mosambik und Äthiopien sind die Regimewechsel Anfang der 90er Jahre deutlich an den Wachstumseinbrüchen zu sehen. Ruanda wurde in der Abbildung nicht berücksichtigt, da es mit einem extremen Wachstumseinbruch von 50% im Jahre 1994 aufgrund des Genozids und Bürgerkriegs verzerrend wirken würde.

Abbildung 40: Jährliche Wachstumsraten des realen BIP in %



Quelle: International Monetary Fund, International Financial Statistics

In der folgenden Tabelle werden einige grundlegende Vergleichsdaten für die

Schwerpunktländer angegeben.

Tabelle 2: Wichtige wirtschaftliche Indikatoren der Schwerpunktländer

	BIP absolut in Mio USD 1999	Bevölkerung 1998 in Mio	BIP pro Kopf (PPP USD 1999)	Index der menschlichen Entwicklung 2001
Nikaragua	2210.0	4.1	2279	0.635 (Platz 106)
Äthiopien	6481.8	59.7	628	0.321 (Platz 158)
Burkina Faso	2465.8	11.3	965	0.320 (Platz 159)
Kap Verde	588.0	0.4	4490	0.708 (Platz 91)
Mosambik	3957.4	18.9	861	0.323 (Platz 157)
Ruanda	1895.2	6.6	885	0.395 (Platz 152)
Uganda	6406.6	20.6	1167	0.435 (Platz 141)
Bhutan	436.9	0.6	1341	0.477 (Platz 130)

Quellen: IMF (International Financial Statistics), UNCTAD (www.unctad.org/en/pub/ldcprofiles2001.en.htm/)
 Zahl für NIC aus Fischer Weltalmanach ergänzt), UNDP 2001 (Der Index der menschlichen Entwicklung basiert auf Indizes zu BIP pro Kopf, Gesundheit und Bildung. Der Platz gibt die Position unter 162 Ländern an.).

Verschiedene endogene und exogene Faktoren formten die Basis für die nationalen Handelspolitiken in den Schwerpunktländern:

Terms of Trade: In Entwicklungsländern führte eine Verschlechterung der *Terms of Trade* seit den frühen 80er Jahren zu einem Anstieg der Handelsbilanzdefizite in Relation zu den Wachstumsraten. Wenn die *Terms of Trade* fallen, ist ein größeres Exportvolumen notwendig, um ein gegebenes Importvolumen zu finanzieren und die gleichen Import- und Exportvolumina werden in höheren Handelsbilanzdefiziten resultieren. Ceteris paribus ist ein gegebenes Wirtschaftswachstum auch mit höheren Handelsdefiziten verbunden (UNCTAD, 1999, S.85).

Handelsliberalisierung: Seit Mitte der 80er Jahre kam es zu weitverbreiteter und schneller Handelsliberalisierung in Entwicklungsländern, meist nicht im Rahmen multilateraler Handelsvereinbarungen, sondern als Konditionalität im Kontext von Strukturanpassungs- und Stabilisierungsprogrammen. Das Absenken der Zölle ist auch in den Schwerpunktländern zu beobachten (s.o.). Oft entsprach die Liberalisierung dem *big bang* Typus, der unilateral als Antwort auf das Scheitern der Errichtung kompetitiver Industrien hinter hohen Zollmauern

erfolgte. Während die entwickelten Länder von einem niedrigeren Niveau an Protektionismus und mit einem graduelleren Ansatz starteten, war in den Entwicklungsländer ein radikaler Ansatz verbreitet (UNCTAD, 1999, S.87). Die Wirkung der Handelsliberalisierung hängt von der Fähigkeit des Landes ab, den ansteigenden Importen mit höheren Exporten zu begegnen. Oft stehen dem aber Angebotsbeschränkungen in den potentiellen Exportsektoren entgegen.

Wechselkurs: Das Wechselkursregime beeinflusst die Exponiertheit gegenüber externen Schocks, wobei diese mit der Integration in die internationalen Finanzmärkte steigt. Da flexible Anbindungsregime (*soft pegs*) zunehmend als Hauptursache für hohe Schwankungen in den Finanzströmen gesehen werden, geht der Trend in Richtung freier Wechselkurse oder glaubwürdiger Arrangements der Währungsanbindung (z.B. *Currency Board* oder Dollarisierung). Neben dem Trend zu *hard pegs* wird auch die Existenz vieler unabhängiger Währungen in einem integrierten globalen Finanzsystem zunehmend in Frage gestellt (UNCTAD, 2001, S.109).

Integration: Die Integration in regionale Handelsblöcke wird oft als Gegenzenario zur Weltmarktintegration diskutiert. Innerhalb der Integrationsbestrebungen wird zwischen Süd-Süd-Kooperation und Nord-Süd-Kooperation unterschieden. Während einige Studien (IBRD, 2000) die positiven Lern- und Konvergenzeffekte in Nord-Süd-Partnerschaften hervorheben, betonen andere Autoren (Wellmer, 2000) die Möglichkeiten autonomer Entwicklung innerhalb von Süd-Süd-Kooperationen wie der SADC.

Diversifizierung: Das schlechte Abschneiden von Entwicklungsländern bezüglich Wachstum und Handel rückte die Frage in den Blickpunkt, warum das schon lange formulierte Ziel der Handelsdiversifizierung, das ein nachhaltiges Exportwachstum durch horizontale und vertikale Diversifizierung von Exportgütern bewirken sollte, nicht realisiert werden konnte. Wie aus den oben angeführten Abbildungen ersichtlich, besteht immer noch eine hohe Abhängigkeit von wenigen Produkten. Durch diese hohe Produktkonzentration wird das Potential der Exportförderung nicht ausgeschöpft und es besteht eine hohe Exponiertheit gegenüber Preis- und Volumensfluktuationen (Patel/Gayi, 1997, S,1)

2.2.1 Nikaragua: Aufschwung mit Rückschlägen

Nikaragua hat sich in den 90er Jahren einer Liberalisierungspolitik verschrieben, die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erste Resultate produzierte. Die strukturellen Gründe für das hohe Handelsdefizit konnten aber nicht beseitigt werden. Nach dem Hurrikan Mitch, der 1998 das Land verwüstete, weitete sich das Handelsdefizit stark aus.

In den 80er Jahren verzeichnete Nikaragua nur leicht positives oder negatives Wachstum. Eine Handelsblockade der USA und die Störung der Kaffeeproduktion durch Kämpfe im Norden des Landes behinderten den Handel.

In den frühen 90er Jahren ersetzte Nikaragua die importsubstituierende durch eine marktorientierte, nach außen gerichtete Politik. Der Handel und die Investitionsgesetze wurden liberalisiert. In Kombination mit einer restriktiven Fiskal- und Geldpolitik basiert die Währungspolitik seit 1993 auf einem *crawling peg* Wechselkursarrangement, das die Wechselkurerwartungen stabilisierte und Nikaraguas externe Wettbewerbsfähigkeit schützte. Devisen sind frei erhältlich und der Unterschied zwischen offiziellem und parallelem Wechselkurs liegt bei unter 1% (WTO, 1999, S. 7).

Die Entwicklung des Handels war durch neue Kontakte mit den USA und die Wiederbelebung der Kaffeeproduktion charakterisiert, allerdings stiegen die Einnahmen nur langsam aufgrund niedriger internationaler Preise. Die Kaffeepreise erholten sich erst in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Gezielte Maßnahmen wie Steuererleichterungen, ein kompetitiver Wechselkurs, Anreize für nicht-traditionelle landwirtschaftliche Exporte und *Maquila* (Produktionszonen für den Re-Export) konnten den Export von Meeresfrüchten und nicht-traditionellen Gütern ankurbeln. (Ein Teil des Anstiegs der nicht-traditionellen verarbeiteten Güter ging allerdings auf das Konto eines Betrugsskandals mit gefälschten Exportzertifikaten, sodaß diese Position wieder nach unten revidiert werden mußte.) 1999 blieb die Konzentration auf Kaffee, Schalentiere und Zucker aufrecht, die 45,9% der Güterexporte bestritten (EIU Country Profile 2000, S.29). Allerdings lag dieser Prozentsatz 1995 noch bei 52,9%, d.h. die Diversifizierung stieg leicht. 1999 fielen die Kaffeepreise wieder stark, so daß die gesamten Exporterlöse um 8,5% sanken. Negativen Preisentwicklungen unterlagen auch Zucker, Fleisch und Bananen. Nicht-traditionelle landwirtschaftliche Exporte konnten aufgrund des neuerlichen Exports von

roten Bohnen steigen (EIU Country Report, 1st quarter 2000, S. 22).

Die Importe stiegen nach dem politischen Wechsel 1991-92 stark an. Während anfänglich Konsumgüter dominierten, verlagerte sich die Nachfrage im Laufe der 90er Jahre zu intermediären und Kapitalgütern für die Industrie.

Der Aufschwung des Handels führte 1996 zu einem günstigen Verhältnis des Handelsdefizits zum BIP von 18,2%. Dies konnte aber nicht gehalten werden. Schon 1997 stieg das Handelsdefizit wieder auf 39,8% und 1999 aufgrund der Importnachfrage durch den Wiederaufbau nach dem Hurrikan Mitch auf 50,2% (EIU Country Profile 2000, S.30).

Nikaragua gehört seit 1961 dem CACM (*Central American Common Market*) mit Costa Rica, El Salvador, Guatemala und Honduras an. Als Mitglied des *Sistema de Integración Centroamericano*, das durch das 1991 Protokoll von Tegucigalpa des CACM geschaffen wurde, ist das Land aktiv in der Stärkung der regionalen Handelsintegration. Im Protokoll von Guatemala aus dem Jahr 1993 wurde die Absicht der Gründung einer zentralamerikanischen Zollunion festgelegt (WTO, 1999, S. 22). Parallel zum Ziel der regionalen Integration und verschiedenen bilateralen Abkommen (Mexiko, Dominikanische Republik, Chile) liberalisierte Nikaragua im Rahmen des Abschluß der Uruguay Runde seine Handelspolitik. Innerhalb des CACM gibt es noch Unklarheit bezüglich eines einheitlichen externen Zolltarifs, da sich die Mitgliedstaaten gegenüber der WTO zu verschiedenen Niveaus an Zöllen verpflichtet haben (WTO, 1999, S. xxii).

Nikaragua reformierte den legalen und institutionellen Rahmen, der durch die Verfassungsreform, Abkommen mit multilateralen Finanzinstitutionen und regionalen und multilateralen Handelsabkommen abgesteckt wurde. Neben der Berücksichtigung von CACM Gesetzen ist ein allgemeines Außenhandelsgesetz in Vorbereitung (WTO, 1999, S.xxii).

Die Handelsliberalisierung schlug sich nieder in einer unilateralen Senkung des durchschnittlichen *Most Favoured Nations* Zolls von 20,6% 1994 auf 4,1% im Juli 1999. Im Rahmen eines Zollreduktionsplanes (1997-2004) wird die Breite und das Niveau der neunschichtigen Zollstruktur reduziert. Der Schutz sensibler landwirtschaftlicher Produkte wie getrocknete Bohnen, Mais, Reis, Sorghum und Geflügel wird abgebaut. Der Zollschutz für diese Produkte wurde 1994 auf 8,7% gehoben, wobei jetzt neben den nationalen handelspolitischen Maßnahmen die regionale Integration dazu beiträgt, den Sektor zu öffnen.

In vereinzeltten Bereichen wie Geflügel und Zucker liegt der angewandte weiterhin über dem gebundenen Zoll. Der Zoll für Konsumfertiggüter wurde im Juli mit 10% festgesetzt. Im Rahmen der Uruguay Runde hat sich Nicaragua zu einem allgemeinem maximalen Zollniveau von 40% verpflichtet, womit der durchschnittliche Abstand zwischen gebundenen und angewandten Zöllen bei 36% liegt. Verschiedene Ausnahmen wurden von Nicaragua bis 2001 abgeschafft. Nicaragua gebraucht keine nicht-tarifären Handelshemmnisse und verbietet lediglich den Export von einigen Wald- und Fischprodukten zum Schutz der einheimischen Ressourcen. Von Bedeutung ist die Möglichkeit von zollfreien Zonen, in denen die Firmen von Zöllen und Steuern befreit sind, und die Förderung von Technologietransfer, technischer Assistenz und Infrastrukturprojekten durch multilaterale, regionale und bilaterale Geber. Nicaragua erfüllte auch die Forderungen der WTO nach Schutz von intellektuellen Eigentumsrechten, wobei dies vor allem US Patentrechte sind (WTO, 1999, S.xxiii).

Das hohe Handelsbilanzdefizit schlägt sich auch in einem unnachhaltigen Leistungsbilanzdefizit nieder, welches 1999 bei 47,3% des BIP lag. Auch der Handel mit Dienstleistungen und das Nettoeinkommen bilanzieren negativ. Letzteres wird vor allem durch die Zinszahlungen für die externen Schulden belastet, die sich 1999 auf geschätzte USD 164 Mio beliefen. Die Zinszahlungen sanken zwar durch eine Entschuldung 1996 und weitere Schuldenerleichterungen nach dem Hurrikan Mitch, ein nächster Schritt wird allerdings erst mit der HIPC-Initiative erwartet. Die laufenden Übertragungen, die v.a. Ströme der öffentlichen Entwicklungshilfe darstellen, beliefen sich 1999 auf 720 Mio USD (EIU Country Profile 2000, S.31f.).

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index*³ des International Trade Center ist Nicaragua allein im Bereich frische Nahrungsmittel mit Platz 47 von 168 Ländern wettbewerbsfähig, während es in allen anderen Sektoren auf hinteren Plätzen rangiert:

³Der *Trade Performance Index* mißt die internationale Wettbewerbsfähigkeit und berücksichtigt Nettoexporte, Pro-Kopf-Exporte, Anteil am Weltmarkt, Produktdiversifizierung und Marktdiversifizierung.

Tabelle 3: Wettbewerbsfähigkeit von Nicaragua (Ranking nach Ländern)

	<i>Nicaragua</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
Frische Nahrungsmittel	47	168
Verarbeitete Nahrungsmittel	93	141
Holzprodukte	92	115
Textilien	106	112
Lederprodukte	75	82
Div. Verarbeitete Produkte	87	122
Mineralien	122	144

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

Die Berechnungen des Exportpotentials zeigen, daß die entwickelten Länder wie USA, Deutschland, Spanien, Frankreich, Niederlande, Großbritannien, Belgien und auch Österreich mehr aus Nicaragua importieren, als es dem Potential entsprechen würde. Die regionalen Nachbarn wie El Salvador, Costa Rica, Honduras, Mexiko und Guatemala fallen hingegen gegenüber dem Importpotential aus Nicaragua zurück. Dies kann dadurch erklärt werden, daß sich der Handel mit nicht lateinamerikanischen Ländern, die unilaterale Präferenzen anbieten, rascher ausweitete als der Handel mit den Länder des *Central American Common Market* (CACM), der ein Fünftel des ausländischen Handels vor allem mit landwirtschaftlichen Produkten ausmacht (WTO, 1999, S. Xxi). Zwischen 1993 und 1997 fiel der Anteil Lateinamerikas an den nikaraguanischen Exporten von 26 auf 21% (CACM-Länder von 21 auf 18%) und die Importe aus Lateinamerika von 45 auf 37% (CACM-Länder von 21 auf 18%). Bezüglich der Produktstruktur zeigt das Profil die Spezialisierung auf frische Nahrungsmittel, Kleidung und diverse verarbeitete Produkte, während in den Sektoren verarbeitete landwirtschaftliche Güter, Holzprodukte und Chemikalien der simulierte Anteil an den Exporten über dem tatsächlichen liegt, d.h. das Exportpotential nicht ausgeschöpft ist (www.intracen.org/countries/htm99).

2.2.2 Burkina Faso: Ungenützte Möglichkeiten

Burkina Fasos Handelspolitik war in den 90er Jahren durch Liberalisierung und eine hundertprozentige Abwertung gegenüber dem französischen Franc gekennzeichnet. Obwohl die Abwertung sich in einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit niederschlug, konnte Burkina Faso doch nicht sein strukturelles Handelsbilanzdefizit reduzieren.

Das markanteste Datum für die Handelsströme in Burkina Faso in den 90er Jahren war die Abwertung gegenüber dem Französischen Franc. Die Währung ist der *Franc de la communauté financière africaine* (CFA franc), der den Ländern der *Union économique et monétaire ouest africaine* (UEMOA) gemeinsam ist. Von 1948 bis Jänner 1994 basierte die Währungspolitik auf einer fixen Währungsanbindung von CFAfr50:FFr1, die dann auf CFAfr100:FFr1 abgewertet wurde. Gegenüber dem USD wertete der CFAfr von 499,2 (1995) auf 615,7 (1999) ab (EIU Country Profile 2000, S.26).

Die Entwicklung des Handels in Burkina Faso wird von einem großen strukturellen Handelsbilanzdefizit charakterisiert, das in schlechten Erntejahren nach oben ausschlägt. Die Abwertung ließ 1994 das Handelsbilanzdefizit aufgrund reduzierter Importnachfrage auf USD 164 Mio sinken. 1996 stieg das Handelsbilanzdefizit auf einen Höhepunkt von USD 330 Mio und sank 1998 auf USD 261 Mio aufgrund der gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit von Baumwolle und anderen Produkten wie z.B. Viehexporten in Nachbarländer. 1999 ist wieder mit einer Ausweitung auf über USD 350 Mio zu rechnen. Die Exporte fluktuieren stark je nach Entwicklung der Weltpreise und klimatischen Bedingungen (Baumwolle, Viehzuchtprodukte). Die Nahrungsmittelimporte fallen durch die Abwertung und die Uruguayrunde stärker kostenmäßig ins Gewicht (IUED, 1995, S.129), allerdings blieben sie insgesamt zwischen 1994 und 1998 auf gleichem Niveau, während sich die Importe von Kapitalgütern stark ausweiteten (EIU Country Profile 2000, S.33). Gegenüber dem wichtigsten Handelspartner Frankreich besteht seit der Abwertung von 1994 ein ausgeprägtes Defizit, das sich 1998 auf USD 190 Mio belief (EIU Country Profile 2000, S.23). Wichtige Handelsbeziehungen unterhält Burkina Faso auch zur Elfenbeinküste, die aber datenmäßig unzureichend erfaßt sind. Der Anteil der drei wichtigsten Exportgüter Baumwolle, Viehzuchtprodukte und Gold an den Güterexporten stieg im Zeitraum von 1994 bis 1998 von 74% auf 86%, was eine abnehmende Diversifizierung zum Ausdruck bringt (EIU Country

Profile 2000, S.33). Das Muster der Exporte umfaßt im Großen Baumwolle für die Schweiz, Mauritius, Indonesien und die Europäische Union, Gold nach Frankreich, Tierhäute nach Spanien und Italien und lebende Tiere in die Länder der westafrikanischen Subregion, v.a. Elfenbeinküste und Ghana. Schwere Ausrüstung wird von entwickelten Ländern (v.a. Frankreich) und Erdölprodukte vornehmlich aus Nigeria und der Elfenbeinküste importiert (WTO, 1998, S.5).

Im Rahmen der regionalen Handelsintegration ist Burkina Faso ein Gründungsmitglied der *Union économique et monétaire ouest africaine* (UEMOA), der *Economic Community of West African States* (ECOWAS) und unterzeichnete bilaterale Handels- und Investitionsabkommen mit einigen Ländern (Nordkorea, Kuba, Indien, Tunesien). Das Ziel der UEMOA ist die Wirtschaftsunion. Monetäre Integration mit einer gemeinsamen Zentralbank und Währung wurde bereits erreicht. Die Zollunion wurde 2000 etabliert (WTO, 1998, S.6).

Der legale und institutionelle Rahmen des Landes wurde mit der Verfassung von 1991, die eine Mehrparteiendemokratie verankerte, auf eine neue Basis gestellt. Am 3. Juni 1995 trat Burkina Faso der WTO bei, wobei das GATT seit der Unabhängigkeit 1960 de facto angewendet wurde. In der Uruguayrunde verpflichtete sich Burkina Faso zur Bindung von Importzöllen und gewährt allen Handelspartnern zumindest MFN Behandlung, während es von Spezialregelungen für LDCs (v.a. der verzögerten Anwendung einiger Bestimmungen) profitiert (WTO, 1998, S.5f.). Burkina Faso hatte allerdings nicht die Mittel, um an den Verhandlungen aktiv teilzunehmen (IUED, 1995, S.123).

Die Wirtschaftspolitik in Burkina Faso war seit den späten 60er Jahren vom interventionistischen Typ. Die Dürre und die zweite Ölkrise verstärkten die Nachteile eines unterentwickelten Binnenlandes und auch die 1983 von der Regierung getroffenen Maßnahmen im Bereich des Budgets und des Handels (mehr Schutz für den industriellen Sektor) konnten die Schwierigkeiten nicht beseitigen. Seit 1991 beschreitet Burkina Faso einen Weg der Liberalisierung. Nach einem Wachstumseinbruch 1992-93 kletterten die Zuwachsraten des BIP in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf über 5%. Im Zuge von zwei Strukturanpassungsprogrammen wurden die Struktur der Importzölle vereinfacht und einige nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie technische Standards und quantitative Importrestriktionen beseitigt. Allerdings gehören die Importzölle, die sich zwischen 6 und

37% bewegen, zu den höchsten innerhalb der UEMOA. Produkte der Bergbauindustrie, Holzprodukte, Transportausrüstung, wissenschaftliches Gerät und nicht-elektrische Maschinen sind am wenigsten belastet, während für andere Produkte der Importzoll nahe beim maximalen Niveau liegt. Inländische Produkte und Importe werden zusätzlich mit einer Umsatzsteuer von 18% und einer Verbrauchssteuer belastet. Im Rahmen der Uruguayrunde hat Burkina Faso die Zölle für ein limitiertes Spektrum von landwirtschaftlichen Produkten bei einem Zollsatz von 100% gebunden, was einen großen Abstand zu den tatsächlichen Zöllen ergibt (WTO, 1998, S.7). Besonders geschützt bleibt Zucker, der ausschließlich von einem staatlichen Monopolunternehmen importiert und produziert werden darf. Der Schutz des heimischen Marktes ist im Bergbausektor am geringsten, steigt bei einigen landwirtschaftlichen Produkten und ist in der verarbeitenden Industrie am höchsten (WTO, 1998, S.9).

Das Ziel der Exportsteigerung, das v.a. im neuen Investitionsgesetz von 1997 verfolgt wird, steht in Konflikt mit Maßnahmen der Wertsteigerung von heimischen Produkten und Unabhängigkeit in der Nahrungsmittelversorgung. Gewisse Produkte wie Tierhäute unterliegen trotz mangelnder lokaler Verarbeitungsmöglichkeiten Exportbeschränkungen. Auch die spezielle Ausfuhrgenehmigung für einige landwirtschaftliche Produkte (*shea nuts and cereals*) behindert die Exportchancen der Produzenten. Allgemeine Hindernisse für den Export sind die Situation eines Binnenlandes, unzureichende Kommunikationsnetzwerke mit dem Ausland und Gebühren am Flughafen von Ougadougou, da sie den Transport verteuern. Burkinas wichtigstes Anliegen ist die Steigerung und Diversifizierung der Produktion (WTO, 1998, S.3ff.). So wird der Export von Fleisch einerseits durch die Subventionierung der Europäischen Union ihrer Fleischexporte, andererseits durch den Mangel an Transformationsmöglichkeiten, Lagerung und Transport in Burkina Faso behindert (IUED, 1995, S.126).

Das Handelsdefizit bei Gütern und Dienstleistungen kann durch die privaten und offiziellen Transferzahlungen nur teilweise kompensiert werden, sodaß Burkina Faso konstant eine negative Leistungsbilanz aufweist. Die Überweisungen der Arbeiter aus der Elfenbeinküste verzeichneten zwischen 1988 und 1998 ein starkes Absinken. Die offiziellen Transfers sanken von USD 128,7 Mio auf USD 89,6 Mio (1997) und erholten sich 1998 auf einem Niveau von USD 106,1 Mio. Das Leistungsbilanzdefizit, das auch von Zinszahlungen für die ausländischen Schulden Burkina Fasos belastet wird, weitete sich von einem historischen

Tiefstand 1994 von USD 34,6 Mio auf USD 251,3 Mio USD (1996) aus und lag 1998 bei USD 211,3 Mio. Betreffend der Verschuldung qualifizierte sich Burkina Faso durch einen unnachhaltig hohen Schuldenstand und die Strukturanpassungsprogramme für das HIPC-Programm (EIU Country Profile 2000, S.24f.).

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index* des International Trade Center ist Burkina Faso relativ im Bereich frische Nahrungsmittel wettbewerbsfähig, während es in allen anderen Sektoren auf hinteren Plätzen rangiert:

Tabelle 4: Wettbewerbsfähigkeit von Burkina Faso (Ranking nach Ländern)

	<i>Burkina Faso</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
FrISChe Nahrungsmittel	104	168
Verarbeitete Nahrungsmittel	137	141
Lederprodukte	77	82
Div. verarbeitete Produkte	97	122

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

2.2.3 Kap Verde: Die *Recycling* Wirtschaft

Während andere Schwerpunktländer nach mehr Außenorientierung streben, ist Kap Verde seit langem über einen spezifischen Mechanismus mit seinen Partnern verbunden: es ist eine *Recycling* Wirtschaft mit hohen finanziellen Zuflüssen, die vorwiegend für Importe verwendet werden und daher wieder ins Ausland fließen. Da die Exportmöglichkeiten limitiert sind, basiert dieser Mechanismus auf einer hohen Abhängigkeit von Überweisungen aus dem Ausland und öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (Patel/Gayi, 1997, S.88f.).

Der währungspolitische Hintergrund des Außenhandels von Kap Verde ist die fixe Anbindung an den portugiesischen Escudo seit 1998, die im Jänner 1999 in eine Anbindung an den Euro zu einem Wechselkurs von CVEsc110,265:Euro1 übergeführt wurde. Die Währung ist konvertibel, wird von einer Wechselkurskommission gemanagt und ist durch eine Portugiesische Kreditlinie von USD 162 Mio gedeckt. Das Ziel ist die Steigerung der

Auslandsinvestitionen in Kap Verde und die Erleichterung des Handels mit der EU (EIU Country Profile 2000-01, S.69f.).

Die Entwicklung des Handels in Kap Verde zeigt seit der Unabhängigkeit ein großes Handelsdefizit bei den Gütern. Während es nur geringe Exporte wie z.B. Textilien gibt, ist der Inselstaat vom Import von Nahrungsmitteln, verarbeiteten Gütern und Treibstoff abhängig. Das Handelsbilanzdefizit verschlechterte sich substantiell Anfang der 90er Jahre und stieg 1994 auf USD 217 Mio (44% des BIP). Verschiedene Maßnahmen wie Quoten für eine Reihe von Sekundärgütern, Kreditkontrolle für Importfirmen und die Registrierung des Treibstoffverkaufs an Schiffe als Güterexport halfen, zusammen mit einem Anstieg in den Exporten, das Handelsbilanzdefizit zu verringern. Trotzdem belief es sich 1998 immer noch auf USD 200 Mio, was 40% des BIP entspricht. Die Produktkonzentration im Export belief sich 1998 auf einen Anteil der drei wichtigsten Exportgüter (Treibstoff, Textilien und Fisch) von 96% an den Güterexporten. Auf der Importseite spielen Nahrungsmittel mit 35% (1998) eine wichtige Rolle, wobei aber 1998 verarbeitete Güter mit 58% den ersten Platz einnahmen (EIU Country Profile 2000-01, S.67f.).

Kap Verdes Außenhandelsstruktur wird von einigen Handelspartnern dominiert. Während 1985 noch mehr als zwei Drittel aller Exporte nach Afrika gingen, stieg Europa seit 1990 zum hauptsächlichen Exportmarkt auf. Ein Spezifikum von Kap Verde ist, daß die Importe negativ mit der heimischen Produktion korrelieren, d.h. Importe ersetzen tendenziell die heimische Produktion. Umgekehrt sollte eine Steigerung der Produktion die Zusammensetzung der Importe von Endprodukten zu Zwischen- und Kapitalgütern ändern. Der Diversifizierung der Importmärkte stehen die historischen kolonialen Beziehungen und die kostspielige Suche nach Informationen und verlässlichen Handelsbeziehungen auf den internationalen Märkten entgegen (Patel/Gayi, 1997, S.93f.).

Kap Verde ist im Rahmen der regionalen Handelsintegration Mitglied der ECOWAS (Patel/Gayi, 1997, S.96).

Nach dem politischen Wechsel Anfang der 90er Jahre verschrieb sich Kap Verde einem Anpassungsprogramm nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen. Ein Bestandteil war die graduelle und kontrollierte Handelsliberalisierung, speziell auf der Importseite. Die Liste der »freien« Importgüter, für die keine spezifische Devisenzuteilung vorgesehen ist, wurde

allmählich ausgeweitet. Das Ziel der Handelsliberalisierung ist die reduzierte Abhängigkeit von Entwicklungshilfe und Überweisungen durch eine gesteigerte Exportfähigkeit. Dafür ist eine Transformation, d.h. eine kontinuierliche Verlagerung der investierbaren Ressourcen weg von Import hin zu Aktivitäten, die Möglichkeiten für den Handel und Export von Gütern und Dienstleistungen schaffen, notwendig (Patel/Gayi, 1997, S.90ff.). Die kapverdianische Regierung setzt im Export vor allem auf die Sektoren Fischerei, Industrie (inkl. Fischverarbeitung) und Hotels und Tourismus. Diesem Ziel stehen Beschränkungen bei Infrastruktur, Regulierung und Institutionen entgegen, die die Faktorkosten über dem international vergleichbaren Niveau halten. Die Autoren Patel und Gayi (1997, S.103) sehen daher strukturelle Maßnahmen wie die Importdiversifizierung zu nicht-traditionellen Anbietern und die institutionelle Reform des Bankensektors als Voraussetzung für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der kapverdianischen Wirtschaft. Von besonderer Bedeutung für Kap Verde auf multilateraler Ebene ist das Auslaufen des Multifaserabkommens (Patel/Gayi, 1997, S.95f.).

Der negativen Handelsbilanz steht traditionell ein positiver Saldo der laufenden Übertragungen, der durch hohe Überweisungen aus dem Ausland und öffentliche Hilfsleistungen bedingt ist, gegenüber. Zusammen mit einer leicht negativen Einkommensbilanz (Repatriierung von Investitionsgewinnen und Zinsen) und einer leicht positiven Dienstleistungsbilanz (Tourismus und Flughafen Sal) resultiert dies in einer negativen Leistungsbilanz. 1998 kam dieses Defizit mit USD 58 Mio in die Nähe des historischen Höchststandes von USD 62 Mio von 1995 (EIU Country Profile 2000-01, S.68).

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index* des International Trade Center ist Kap Verde in keinem Sektor wettbewerbsfähig, sondern rangiert überall auf den hinteren Plätzen:

Tabelle 5: Wettbewerbsfähigkeit von Kap Verde (Ranking nach Ländern)

	<i>Kap Verde</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
FrISChe Nahrungsmittel	163	168
Chemikalien	120	123
Lederprodukte	73	82
Nicht-elektrische Maschinen	84	93
Mineralien	115	118

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

2.2.4 Äthiopien: Der Einfluß des Krieges

Nach der politischen Wende Anfang der 90er Jahre begann auch in Äthiopien ein wirtschaftlicher Aufschwung. Bevor jedoch eine Reform der Handels- und Währungspolitik wirklich greifen konnte, erlitt die Handelsbilanz durch den Krieg mit Eritrea einen Rückschlag. Mittel- bis langfristig steht Äthiopien vor der Herausforderung der Diversifizierung der Exportgüter.

Die Währungspolitik Äthiopiens war in den 90er Jahren von einer vorsichtigen Abwertung geprägt. Nach der fixen Wechselkursanbindung unter dem kommunistischen Derg-Regime wurde der offizielle Wechselkurs 1992 abgewertet und 1993 vierzehntägige Devisenauktionen eingeführt. Dies bereitete die Vereinheitlichung der verschiedenen Wechselkurse 1995 vor. 1998 kam es zu einer Vereinfachung des Devisenhandels, sodaß einzelne Bankfilialen nun Transaktionen bis zu USD 71.000 USD vornehmen können. Der Wechselkurs war zwischen 1992 und 1998 von einer graduellen Abwertung gekennzeichnet und wurde 1998/1999 durch den Krieg Äthiopiens mit Eritrea geschwächt (EIU Country Profile 2000, S.37). Der äthiopische Birr verlor 1999 8% an Wert, wobei der schwächenden Wirkung der *Terms of Trade* und des Krieges bedeutende Überweisungen von Äthiopiern aus dem Ausland gegenüberstanden (EIU Country Report, 1st quarter 2001, S.14).

Die Entwicklung des äthiopischen Außenhandels ist eng mit Kaffee verbunden, welcher in den letzten Jahrzehnten zwei Drittel der Exporterlöse einbrachte. Äthiopiens Leistungs- und

Zahlungsbilanz sind zu einem hohen Grad von Fluktuationen im heimischen Output und internationalen Kaffeepreisen bestimmt. Allerdings ist die zahlenmäßige Erfassung des Kaffeehandels aufgrund des hohen internen Konsums, des Schmuggels und der kleinbäuerlichen Produzentenstruktur unzuverlässig. (Es weichen auch insgesamt die Schätzungen der Zahlungsbilanz aus nationalen Quellen und vom Internationalen Währungsfonds voneinander ab.) Aus dieser hohen Abhängigkeit von Kaffee ergibt sich eine geringe Exportdiversifizierung - die drei wichtigsten Exportgüter Kaffee, Tierhäute und Chat bestreiten 1998/99 ca. 74 % der Güterexporte.

Nach dem Kollaps des Derg Regimes 1990/91 sanken kurzfristig die Importe, was die Handelsbilanz verbesserte. Seither stiegen die Importe und Exporte kontinuierlich, wobei sich auf der Exportseite Fluktuationen am Kaffeemarkt in erratischen Bewegungen auswirken. 1998/99 sanken die Terms of Trade zum Beispiel um 11% aufgrund eines Preisverfalls bei Arabica Kaffee, wobei eine weitere Verschlechterung der Terms of Trade um 7% für 1999/2000 erwartet wird (EIU Country Profile 2000, S.32). Diese negative Preisentwicklung setzte sich bei anderen Exportgütern zwischen 1997/98 und 1999/00 fort: Leder minus 28%, Hülsenfrüchte minus 20%, Obst&Gemüse minus 26% und Gold minus 41,4% (MEDAC, 2001, S.12).

Auf der Importseite schlug sich der wirtschaftliche Wiederaufbau in einem Anstieg der Kapitalgüterimporte nieder, die eine Verschlechterung der Handelsbilanz von 1993-96 bewirkten. Eine kurzfristige Erholung der Handelsbilanz 1997 wurde durch Waffenkäufe um geschätzte USD 200-300 Mio 1998/99 wieder zunichte gemacht (EIU Country Profile 2000, S.32). Der hohe Erdölpreis machte sich in einer Benzinpreiserhöhung um 143,2% zwischen Juni 1998 und Juli 2000 in Äthiopien bemerkbar. Das Absinken der Exportlöse aufgrund der negativen Preisentwicklung und das Ansteigen der Importe verschlechterten das Handelsbilanzdefizit von USD 652,1 Mio (1997/98) auf USD 1203,8 Mio (1999/00) (MEDAC, 2001, S.12).

Andere Exportgüter wie Tierhäute, Gold und landwirtschaftliche Produkte hätten ein hohes Potential, leiden aber unter geringer Qualität und unausgeschöpften Produktionsmöglichkeiten. Die Regierung setzt sich die Diversifizierung der Exporte und die Erhöhung der Wertschöpfung im Land zum Ziel, wobei sie v.a. die produktiven Kapazitäten und die Produktivität steigern will. Als externe Beschränkungen der Exporte werden unzureichender Marktzugang in den entwickelten Ländern und instabile Rohstoffmärkte genannt. Um die Preisvolatilität abzufangen, wird langfristig die vertikale Diversifizierung

angestrebt, während kurz- und mittelfristig Preisfluktuationen durch einen integrierten Ansatz von Risikomanagement, Versicherungsschemata und Zwischenlagerung reduziert werden sollen (MEDAC, 2001, S.19f.). Die Strategie der Regierung basiert auf drei Komponenten: Förderung und Diversifizierung der Exporte, Entwicklung des Dienstleistungshandels (v.a. Tourismus und Flugverkehr) und Einsatz für verbesserten Marktzugang und reduzierte Preisvolatilität auf internationaler Ebene und im Rahmen des angestrebten Beitritts zur WTO (MEDAC, 2001, S.53f.).

Die Handelspartner Äthiopiens waren trotz des kommunistischen Derg Regimes mehrheitlich westliche Länder, wobei v.a. die USA, Japan und Deutschland zu den großen Kaffeeabnehmern in den 80er Jahren zählten. Der Handel mit den Nachbarländern Sudan, Djibouti und auch Somalia wird in den offiziellen Zahlen aufgrund des beträchtlichen Schmuggels unterschätzt. Die Bedeutung Saudi Arabiens ist stark im Steigen begriffen. Der Krieg mit Eritrea machte sich in Waffenimporten seit 1998 bemerkbar, Russland, Weißrussland, Indien und die Türkei etablierten diesbezügliche Handelskontakte (EIU Country Profile 2000, S.32ff.).

Äthiopien ist im Rahmen der regionalen Handelsintegration Mitglied der COMESA.

Die Handelsliberalisierung bestand seit 1992 v.a. in einer deutlichen Vereinfachung und Reduzierung der Zollsätze (Africa South of the Sahara, 2000, S.492). Im Dezember 1999 kam es zur überraschenden temporären Einführung eines zusätzlichen zehnpromzentigen Zolls auf alle Importe außer Dünger, Benzin und Ersatzteile und Autos für den öffentlichen Transport. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß diese Maßnahme entsprechend den Aussagen des Finanzministers nur kurzfristig der Reduktion des Budgetdefizits dienen soll und der allgemeine Kurs der Handelsliberalisierung fortgesetzt wird (EIU Country Report, 1st quarter 2000, S.13f.).

Dem negativ bilanzierenden Güterhandel steht ein dynamischer Dienstleistungssektor gegenüber, der 1998 sogar einen positiven Saldo aufwies. Verantwortlich dafür sind die Transporterlöse der *Ethiopian Airlines* und *Ethiopian Shipping Lines* und steigende Tourismuseinnahmen, die allerdings durch den Krieg in Folge einen empfindlichen Rückschlag erlitten. Wichtig für die Leistungsbilanz war in den 90er Jahren das Ansteigen der laufenden privaten Transfers auf durchschnittlich 4,8% des BIP, was bewirkte, daß das

Leistungsbilanzdefizit trotz des wirtschaftlichen Aufschwungs gegenüber den 80er Jahren auf dem gleichen Niveau (ca. 6% des BIP) blieb (MEDAC, 2001, S.8). 1998 machten hohe Hilfszuflüsse die negative Bilanz von Gütern, Dienstleistungen und Einkommen wett, was zu einem positiven Leistungsbilanzsaldo von USD 134 Mio führte (EIU Country Profile 2000, S.34f.). Die durch den Kriegsausbruch verzögerte Umschuldung des Landes verhinderte aber eine längerfristige Verbesserung der Leistungsbilanz, welche in den folgenden Jahren wieder negativ bilanzierte. Die Regierung gibt an, daß vor allem die negative Preisentwicklung bei den wichtigsten Exportgütern die Devisenerlöse 1999/00 um 40% sinken ließ und so ein Leistungsbilanzdefizit von USD 485,2 Mio verursachte (MEDAC, 2001, S.12).

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index* des International Trade Center ist Äthiopien im Sektor Frische Nahrungsmittel relativ wettbewerbsfähig und rangiert sonst überall auf den hinteren bzw. letzten Plätzen:

Tabelle 6: Wettbewerbsfähigkeit von Äthiopien (Ranking nach Ländern)

	<i>Äthiopien</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
FrISChe Nahrungsmittel	91	168
Verarbeitete Nahrungsmittel	131	141
Textilien	112	112
Lederprodukte	74	82
Nicht-elektrische Maschinen	93	93
Div. verarbeitete Produkte	122	122
Mineralien	140	144

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

2.2.5 Mosambik: Elektrizität und Aluminium

Während sich die Exporte allmählich vom scharfen Kollaps während der frühen 80er Jahre erholen, erlebten die Importe ein explosives Wachstum, was zu hohen Handelsbilanzdefiziten führte. Wie in anderen Schwerpunktländern wird der Anteil des nicht-registrierten

grenzüberschreitenden Handels als signifikant eingeschätzt, in Mosambik betätigen sich v.a. Kriegsveteranen im Schmuggel von Südafrika nach Mosambik (Patel/Gayi, 1997, S.153f.). Mosambik zeichnet sich durch eine Stärkung der nicht-landwirtschaftlichen Exporte wie Elektrizität und Aluminium aus.

Während der ersten zehn Jahre nach der Unabhängigkeit wurde der Wechselkurs von der Regierung fixiert und kaum angepaßt, so daß Mitte der 80er Jahre ein fünfzigfacher Unterschied zwischen offiziellem und parallelem Wechselkurs bestand. Nach der Durchführung von ökonomischen Reformen wertete die Währung stark ab und die Währung verlor in der ersten Hälfte der 90er Jahre 50% ihres nominellen Wertes. 1996 kam es zu einer Stabilisierung und die Regierung verpflichtete sich zu einer Währungspolitik eines flexiblen Wechselkurses. Die mosambikanische Währung Metikal erwies sich als relativ stark gegenüber dem US-Dollar, worauf die Zentralbank einen Kurs der leichten Abwertung einleitete. Der exogene Schock der schweren Überflutungen 2000 verursachte einen starken Kursverfall, da viele Mosambikaner in Fremdwährungen gingen. Es kam auch erstmals seit Mitte der 90er Jahre wieder zu einer Abweichung des offiziellen vom parallelen Wechselkurs. Nach einer geldpolitischen Anpassung durch die Zentralbank stabilisierte sich die Währung vor Ende 2000 (EIU Country Profile 2001, S.55).

Die Exporte Mosambiks sind traditionell von Gütern des primären Sektors dominiert, wobei Fisch (hier v.a. Schalentiere) die größte Kategorie stellt. Der Exportsektor zeigte seit den späten 70er Jahren eine schlechte Performance, die durch ein geringes Angebot aufgrund des Bürgerkrieges verursacht wurde. Mitte der 90er Jahre kam es zwar zu einer Erholung der Exporte, die jedoch immer noch unterproportional zum hohen Wirtschaftswachstum war. Trotz des Beginns der Elektrizitätsexporte nach Südafrika 1998 wuchs der Export von 1997-99 nur durchschnittlich um 7%. Die strukturellen Beschränkungen liegen in einer schwachen Landwirtschaft, mangelnden dynamischen Wachstumschancen im Fischereisektor und geringem Wachstum in anderen primären Sektoren und verstärken allgemeine Bedingungen wie wenig qualifizierte staatliche Angestellte und ein unterentwickeltes heimisches Unternehmertum. 2000 wird allerdings von einem 30%igen Exportanstieg aufgrund des Beginns der Aluminiumexporte der Mozal Schmelzhütte ausgegangen. Aluminium katapulierte sich mit einem Exportwert von USD 116 Mio an die erste Stelle der Exportgüter und der Anteil der verarbeiteten Güter sollte damit von 5% im Jahr 1999 auf fast 60% im Jahr

2001, wenn das erste volle Exportjahr von Mozal beginnt, steigen. Die Exporte Mosambiks bleiben also wenig diversifiziert bzw. spielen einzelne Güter wie Aluminium, Schalentiere und Elektrizität eine große Rolle. 1999 bestritten die ersten drei Güter Schalentiere, Elektrizität und rohe und verarbeitete Cashew Nüsse 60% der Güterexporte. Elektrizität gewann erst seit 1998 an Bedeutung, während traditionelle Exportgüter wie Baumwolle und Zucker im Laufe der Jahre immer weniger Exporterlöse generierten. Sehr interessant ist die Umorientierung von nicht-landwirtschaftlichen Gütern zu Aluminium und Elektrizität.⁴ Die landwirtschaftlichen Exporte werden durch die Schwäche des ländlichen Sektors, die auf mangelnder Infrastruktur und Handelsnetzwerken beruht, beschränkt. Exportpotentiale bei Zitrusfrüchten, Tee, Copra und Tabak werden nicht genutzt, dem Produkt Zucker werden mittelfristig wieder gute Chancen vorhergesagt.

Die Entwicklung des Handels in Mosambik wird durch einen starken Importanstieg in den letzten Jahren ergänzt, was die Importintensität des Wachstums im Land, den Einfluß von einigen großen Investitionsprojekten und auch die Bindung von Hilfsgeldern an bestimmte Verwendungszwecke reflektiert. Vor allem das Mozal Aluminiumprojekt bewirkte einen Importanstieg von USD 760 Mio (1997) auf geschätzte USD 1.310 Mio (2000). Das Handelsbilanzdefizit verschlechterte sich von USD 573 Mio (1998) auf USD 957 Mio (2000). Die steigenden Aluminiumexporte und eine gewisse Importsubstitution im Bereich landwirtschaftlicher und Konsumgüter sollten das Handelsbilanzdefizit in Zukunft verringern, wobei allerdings der wirtschaftliche Aufschwung und steigende Auslandsinvestitionen weiterhin die Importe anheizen werden.

Als hauptsächliche Handelspartner haben sich Südafrika und die OECD-Länder durchgesetzt. Während es nach der Unabhängigkeit zu einer gewissen Diversifizierung der Handelspartner kam, ging der Trend nach dem Kollaps des sowjetischen Blockes stark von Planwirtschaften zu westlichen Ländern. Handel mit anderen afrikanischen Ländern ist in den letzten Jahren stark gestiegen und ist in den offiziellen Daten wahrscheinlich unterschätzt. Nach Südafrika und Simbabwe gehen vor allem Elektrizität und Fischereiprodukte und auch die Exporte nach

⁴ Die politische Ökonomie hinter dem erfolgreichen Stromexport ist komplex: Die Kolonialmacht Portugal tätigte ihre größte Auslandsinvestition in Mosambik in Form des Kraftwerk am Cahora Bassa Damm. Es bestehen bindende Verträge mit Südafrika, Strom unter den Gestehungskosten zu verkaufen. Die Lieferungen an Simbabwe leiden unter dessen Devisenmangel. Die gegenüber Portugal bestehenden Schulden, das Bestreben der mosambikanischen Regierung, die Mehrheit am Damm zu erwerben, und die zwei Abnehmerländer ergeben ein hochpolitisches Spiel, das seit mehr als einem Jahrzehnt zu keiner Änderung der unbefriedigenden Situation geführt hat. Notwendiger Strom für Mosambik fällt kaum ab, was aber aufgrund der Zerstörung der meisten Hochspannungsleistungen im Bürgerkrieg bzw insgesamt mangelhafter Infrastruktur noch nicht ins Gewicht fällt (Information des österreichischen Koordinationsbüro in Mosambik,

Spanien und Portugal sind stark von Fischprodukten dominiert. Südafrika spielt auch auf der Importseite eine herausragende Rolle (EIU Country Profile 2001, S.50f.).

Mosambik engagiert sich in der SADC für die regionale Handelsintegration. Die Southern African Development Community strebt die Schaffung eines gemeinsamen Marktes mit 130 Mio Personen im südlichen Afrika mit 12 Mitgliedsländern an. Die Grundprinzipien sind freier Handel, freier Personenverkehr, eine einheitliche Währung, Demokratie und der Respekt der Menschenrechte (www.sadc.int).

Der Hintergrund der mosambikanischen Handelspolitik wurde durch das *Economic Rehabilitation Programme* (ERP, 1987), das darauffolgende *Economic and Social Rehabilitation Programme* (1990) und nicht zuletzt den Friedensabschluß zwischen Regierung und RENAMO 1992 gebildet. Die Handelsliberalisierung umfaßte eine Vereinfachung der Zollstruktur, wobei aber Importlizenzen immer noch eine wichtige Rolle spielen (Patel/Gayi, 1997, S.155f.).

Zum traditionell negativen Güterhandelssaldo kommt ein leichtes Defizit bei den Dienstleistungen hinzu. Die Repatriierung von Profiten, Schuldendienst und ausländische Reisen können nicht durch die Erlöse des Hafens und der Eisenbahn und die Überweisungen von Arbeitern im Ausland kompensiert werden. Die Überweisungen aus dem Ausland werden in den offiziellen Daten aufgrund der hohen illegalen Arbeitsmigration stark unterschätzt und Hafen und Eisenbahn sollten mittelfristig nach Privatisierung und Investitionen einen höheren Beitrag zu den Devisenerlösen beitragen. Gleichermaßen soll das Potential des Tourismussektor, für den Südafrika der größte Markt ist, aktiviert werden. Positive Nettotransfers, die vor allem auf Hilfszuflüssen beruhen, schwächen das Leistungsbilanzdefizit ab (EIU Country Profile 2001, S.52f.).

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index* des International Trade Center ist Mosambik allein im Bereich frische Nahrungsmittel wettbewerbsfähig, während es in allen anderen Sektoren auf hinteren Plätzen rangiert:

Tabelle 7: Wettbewerbsfähigkeit von Mosambik (Ranking nach Ländern)

	<i>Mosambik</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
FrISChe Nahrungsmittel	93	168
Verarbeitete Nahrungsmittel	132	141
Holzprodukte	105	115
Textilien	108	112
Nicht-elektrische Maschinen	82	93
Transportausrüstung	75	87
Kleidung	116	118
Div. verarbeitete Produkte	109	122
Mineralien	117	144

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

Die Berechnungen des Exportpotentials zeigen, daß die wichtigsten Exportmärkte Mosambiks wie Spanien, Portugal, USA, Japan, SADC, Indien, Malawi und Zimbabwe in ihrer tatsächlichen Bedeutung das theoretische Importpotential übersteigen. Mit den Ländern Deutschland, Italien, Frankreich und Großbritannien gibt es allerdings noch ein beträchtliches auszubauendes Potential. Bezüglich der Produktstruktur zeigt das Profil die Spezialisierung auf verarbeitete landwirtschaftliche und Holzprodukte, während im Sektor frISChe Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Güter der simulierte Anteil an den Exporten über dem tatsächlichen liegt, d.h. das Exportpotential nicht ausgeschöpft ist (www.intracen.org/countries/htm99).

2.2.6 Ruanda: Eine klassische Handelsstruktur

Ruanda liberalisierte aufgrund seiner politischen Geschichte erst Mitte der neunziger Jahre und kann bis dato keine Änderung der strukturellen Probleme wie hohes Handelsbilanzdefizit, Abhängigkeit von Rohstoffexporten und geringe Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Dynamik könnte durch die regionale Handelsintegration entstehen.

Der ruandische Franc wurde 1995 freigegeben, was sofort in einer 85%igen Abwertung resultierte. Nach einer kurzen Aufwertung 1996 und 1997 schwächte sich der Wechselkurs 1997 und 1998 aufgrund von geringeren Kaffeeerlösen und verzögerten Hilfsauszahlungen weiter ab. Die Zentralbank interveniert nur moderat, um kurzfristige Schwankungen von öffentlicher Entwicklungshilfe auszugleichen, läßt aber sonst die Marktkräfte den Wechselkurs bestimmen. Die offizielle Währungspolitik wird von einem Parallelmarkt flankiert, dessen leicht divergierender Wechselkurs allerdings mehr von Bevölkerungsgruppen außerhalb des formellen Finanzsektors als von ökonomischen Verzerrungen herrührt (EIU Country Profile 2000, S.36). Im Dezember 1998 akzeptierte Ruanda den Artikel VIII des Internationalen Währungsfonds und formalisierte damit die Konvertibilität des ruandischen Franc (GoR, 2001, S.5).

Die Geschichte des Handels in Ruanda ist von Einbrüchen aufgrund politischer Ereignisse wie Blockade durch Idi Amin von Uganda in den 70er Jahren, ugandischer Bürgerkrieg Mitte der 80er Jahre und ruandischer Bürgerkrieg (1990-94) und Genozid (1994) gekennzeichnet, was die Risiken der geographischen Lage Ruanda zeigt (Africa South of the Sahara, 2001, S.928). Die Entwicklung des Handels in Ruanda ist von einem extrem hohen Handelsbilanzdefizit gekennzeichnet. Während des Großteils der 80er und 90er Jahre konnten die Exporterlöse nicht einmal 30% der Importkosten decken. Seit 1997 ist die Performance bei den Exporten schwach, was vor allem auf niedrige internationale Preise bei Getränken zurückzuführen ist. Der Preis für Arabica Kaffee etwa sank von USD 1,89/lb (1997) auf 1.02/lb (1999) und ließ die Exporterlöse von USD 45 Mio (1997) auf USD 26 Mio (1999) trotz Volumenausweitung sinken. Tee gewann in der zweiten Hälfte der 90er Jahre an Bedeutung, jedoch auch hier ließ der Preisverfall die Exporterlöse 1999 trotz Volumenausweitung auf USD 20,2 Mio sinken. Andere Exportgüter wie Tierhäute, Kassiterit und Pyrethrum zeigten geringe, schwankende Exporterlöse. Der Anteil der drei wichtigsten Exportgüter Kaffee, Tee und Tierhäute an den Güterexporten stieg von 76% (1994) auf 79% (1998), d.h. die Produktdiversifizierung nahm ab. Das Handelsbilanzdefizit weitete sich 1994 abrupt aus, sank 1996 auf einen Tiefstand von USD 156,8 Mio und stieg seither auf USD 171,2 Mio (EIU Country Profile 2000, S.32). Auf der Seite der Handelspartner bleiben Belgien und Deutschland die wichtigsten Exportmärkte, während auf der Importseite die regionalen Nachbarn Tansania und Kenia an Bedeutung gewinnen und die höchsten Importanteile stellen. Es wird geschätzt, daß das

militärische Engagement Ruanda in der Demokratischen Republik Kongo auch zu vermehrtem, aber nicht offiziell registriertem Handel führt. Der IWF schätzt die ruandischen Gold- und Diamantenexporte auf USD 30 Mio in der ersten Hälfte 1998, was auf eine Intensivierung des Schmuggels von kongolesischen Rohstoffen hinweist (Africa South of the Sahara, 2001, S.928). Auch mit Uganda dürfte ein beträchtlicher informeller Handel, der teilweise auf Familien- und Geschäftsbeziehungen von ruandischen Heimkehrern aus Uganda basiert, bestehen (EIU Country Profile 2000, S.32f.). 2000 kam es zu einer Handelsverlagerung vom nördlichen Korridor via Uganda nach Kenia zum zentralen tansanischen Korridor. Der Handel mit Burundi enthält für zukünftige Friedenszeiten ein hohes Potential (Africa South of the Sahara, 2001, S.928).

Ruanda ist sehr aktiv in der regionalen Handelsintegration. Neben der Mitgliedschaft in der COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*), der CEEAC (*Communauté économique des états de l'Afrique centrale*) und der kaum funktionellen CEPGL (*Communauté économique des pays des grands lacs*) betreibt Ruanda vor allem seinen Eintritt in die *East African Community* mit Kenia, Tansania und Uganda. Letzteres würde den Vorteil einer Harmonisierung der Handelsverbindungen mit den Ländern, die bereits die wichtigsten Partner sind, haben. Der Fortschritt bei der Zollreduktion ist allerdings insgesamt in der EAC aus Furcht vor der relativ kompetitiven kenianischen Industrie gering (EIU Country Profile 2000, S.33).

Ruanda hat sich seit 1994 der Handelsliberalisierung verschrieben (GoR, 2001, S.16). Handelsliberalisierende Maßnahmen wie eine Zollreform sind Teil des erweiterten Strukturanpassungsprogrammes (ESAF), das Ruanda 1998 in Kooperation mit dem Internationalen Währungsfonds begann. Der maximale Zollsatz wurde von 100% (1995) auf 25% (1999) reduziert. Seit 1.1.1999 gilt eine neue Zollstruktur von 25-15-5-0%, die Eliminierung der Kaffeeexportsteuer und die Anwendung einer Zollrate von 0 für Kapitalgüterimporte. Folgende Zahlen verdeutlichen die Handelsliberalisierung:

Tabelle 8: Daten zur Handelsliberalisierung in Ruanda

	1993	1996	1998	1999
Zollbandbreite (in %)	(10-100)	(10, 20, 40, 60)	(10, 20, 40)	(5,15,25)
Durchschnittszoll (in %)	34,8	31,9	18,1	11,3
Handelsbeschränkungsindex	10	8	3	2
Abgaben bei Kaffee- und Teeexporten (in %)	100	50	0	0

Quelle: IDA/IMF, 2000, S.7.

Die Regierungspolitik zielt auf eine Beschleunigung des Exportwachstums und die Diversifizierung der Exporte ab (EIU Country Profile 2000, S.32). Es soll auch die Zolleinhebungen bei den Importen durch eine Reihe von Maßnahmen professionalisiert, die Restrukturierung der heimischen Industrie durch selektive Interventionen und die Entwicklung von handelsbezogener Infrastruktur betrieben werden (GoR, 2001, S.15f.). Die Strategie der Regierung basiert auf vier Komponenten: Förderung eines exportorientierten Wachstums, Modernisierung der Produktion, Verarbeitung und Vermarktung von Kaffee und Tee, Verbesserung des Niveaus und der Qualität von traditionellen und nicht-traditionellen (v.a Gartenbau) Exportanbauprodukten und Reduktion des Zahlungsbilanzdefizits. Mittel- bis langfristig werden große Hoffnungen in die neuen Informationstechnologien, das Methangasdepot im Kivusee, Tourismus und den Aufbau einer qualifizierten zweisprachlichen Arbeitskraft gesetzt (GoR, 2001, S.31ff.).

Zur negativen Handelsbilanz kommt ein strukturelles Dienstleistungshandelsdefizit hinzu, welches vor allem durch ausländische technische Assistenz und Frachtkosten verursacht wird. Die Zinszahlungen für öffentliche Schulden spielen eine bedeutende Rolle. Ein Absinken der öffentlichen Entwicklungshilfe und der Exporterlöse ließen das Leistungsbilanzdefizit 1998 auf mehr als das Doppelte steigen (EIU Country Profile 2000).⁵

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index* des International Trade Center ist Ruanda kaum wettbewerbsfähig:

⁵ Die Regierung meldete allerdings, daß das Leistungsbilanzdefizit ohne öffentliche Entwicklungshilfe von 17,1% (1997) auf 14,3% (1998) und weiter auf 12,4% des BIP (1999) sank (Ministry of Finance, 2000, S.123).

Tabelle 9: Wettbewerbsfähigkeit von Ruanda (Ranking nach Ländern)

	<i>Ruanda</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
Frische Nahrungsmittel	141	168
Mineralien	138	144

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

2.2.7 Uganda: Viel Liberalisierung, wenig Veränderung

Sowie in anderen Politikbereichen war die Währungs- und Handelspolitik in Uganda in den 90er Jahren tiefgreifenden Änderungen unterworfen. Diese Reformen konnten weder die Abhängigkeit von landwirtschaftlichen Exportgütern noch das Handels- und Leistungsbilanzdefizit reduzieren.

Die Währungspolitik war in den 80er Jahren von einem fixen Wechselkurs bestimmt, der aufgrund hoher Inflation zu einer signifikanten Überbewertung des offiziellen Wechselkurses führte. 1987 führte die neue Regierung eine neue Währungseinheit ein (New Uganda Shilling), was mit einer 76%igen Abwertung verbunden war. 1990 wurde der Parallelmarkt legalisiert und an autorisierte Wechselstuben übertragen. Ein 1992 eingeführtes Auktionssystem wurde 1993 von einem Interbankenmarkt abgelöst, so daß es jetzt ein geeintes flexibles Wechselkurssystem und *de facto* volle Konvertibilität gibt. Die Devisensituation, die vorher durch chronischen Devisenmangel und mangelnde staatliche Budgetdisziplin gekennzeichnet war, stabilisierte sich seit 1990 mit dem zunehmenden Zufluß von Hilfgeldern. Die Zentralbank interveniert nur im Ausnahmefall (WTO, 1995, S.9). Allerdings ist der Devisenmarkt unterentwickelt und der Mangel an organisatorischer Expertise führt zu hohen Margen der Händler (Collier, 1997, S.659f.). In der zweiten Hälfte der 90er Jahre wertete die Währung nach dem kurzfristigen Kaffeeboom seit 1997 wieder ab. Auch ein Absinken der privaten Nettotransfers machte sich bemerkbar und die Währung verlor bis 2000 jährlich ca. 10-20% ihres Wertes (EIU Country Profile 2000, S.38f.).

Seit der Machtübernahme durch das *National Resistance Movement* (NRM) stieg das Handelsbilanzdefizit beständig weiter an. Der Anteil der durch Exporte gedeckten Importe fiel

von 70% (1987) auf 40% (1998/99). Neben Inputs für das *Economic Recovery Programme* (ERP) spielte auch militärisches Gerät eine wichtige Rolle bei den Importen. Während die Regierung in den 80er Jahren die Importe v.a. durch gezielte Devisenzuteilungen regulierte, führte die Liberalisierung des Devisenmarktes zu einem raschen Anstieg der privaten Nicht-Öl Importe, die 1998/99 bei 75% der Güterimporte lagen (EIU Country Profile 2000, S.34). Die Entwicklung des Handels in Uganda ist durch eine Dominanz der landwirtschaftlichen Güter bei den Exporten und verarbeiteter Güter bei den Importen und ein beständiges Handelsbilanzdefizit gekennzeichnet. Kaffee ist das wichtigste Exportgut und überstand die politischen Wirren der 70er und 80er Jahren aufgrund der kleinbäuerlichen Produktionsstrukturen relativ gut. Der Anteil an den Exporten schwankt mit den internationalen Preisen und lag 1998 bei 55% der Güterexporte. Die nicht-traditionellen Produkte (v.a. Fisch, Gold und Mais) legten in den 90er Jahre stark zu, während die traditionellen Exportgüter Kaffee, Tee, Tabak und Baumwolle gleichbleibende Exporterlöse erzielen. Der Anteil der drei wichtigsten Exportgüter (Kaffee, Fisch, Tee) sank von 79% (1994) auf 68% (1998), d.h. die Diversifizierung stieg (EIU Country Profile 2000, S.34). Die USA verlor während der 80er Jahre als Exportmarkt an Bedeutung, während sich die COMESA als zweitwichtigste Exportzone nach der Europäischen Union etablieren konnte. Auf der Importseite ist Kenia der wichtigste Lieferant, während die industriellen Produkte traditionell aus EU-Ländern kommen (EIU Country Profile 2000, S.35).

Uganda engagiert sich für die regionale Handelsintegration im Rahmen des *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA), der das langfristige Ziel einer Wirtschaftsunion hat. Ein weiteres Forum stellt die East African Community zwischen Uganda, Kenia und Tansania dar, die die 1977 kollabierte *Commission for East African Cooperation* wiederbeleben soll. Im November 1999 wurde der Vertrag unterzeichnet. Dieser legt allerdings nur allgemeine Kooperationsprinzipien fest und nennt nicht das Ziel einer Zollunion oder gemeinsamen Marktes (EIU Country Report 1st quarter 2000, S.26).

Der gesetzliche Rahmen für die Handelsliberalisierung ist auf der Exekutivseite durch den Präsidenten und das Ministerkabinett und auf der Legislativseite durch das *National Resistance Council* abgesteckt. Auf der institutionellen Seite waren strukturelle Reformen wie die Reorganisation von staatlichen Marketingorganen, wie z.B. in den Bereichen Kaffee und Baumwolle, die Privatisierung von staatlichen Unternehmen und Reformen im Bankensektor

wichtig (WTO, 1995, S.xvi).

Der Beginn der Handelsliberalisierung kann in Uganda mit dem politischen Wechsel 1986, dem *Economic Recovery Programme* (ERP) von 1987 und dem *Rehabilitation and Development Plan* (RDP) von 1993 angesetzt werden. Ab 1992 gelang es der Regierung eine stabile makroökonomische Umgebung und eine konvertierbare Währung aufrechtzuerhalten. Nach der hohen Exportbesteuerung, quantitativen Importbeschränkungen und der Konfiszierung von ausländischen Investitionen während der 70er Jahre entwickelte sich das Land in den 90er Jahren zu einem Vorreiter der Liberalisierung. Die Reformen erstreckten sich auf alle Politikbereiche und umfaßten auch die Währungs- und Handelspolitik (WTO, 1995, S.xv). Wenn auch die unilaterale Handelsliberalisierung in Uganda weitaus wichtiger war, so war und ist Uganda doch auch in die entsprechenden multilateralen Foren eingebunden. Uganda war seit der Unabhängigkeit 1962 GATT Mitglied und wurde 1994 ein Gründungsmitglied der WTO. Als Resultat der Uruguay-Runde band Uganda etwa ein Viertel aller Zölle (WTO, 1995, S.xvi). Collier (1997, S.660ff.) kritisiert fehlende *lock-in* Mechanismen, d.h. die ugandische Handelsliberalisierung verliert aufgrund schwacher Selbstbindung an Glaubwürdigkeit. Neben den internen Beschränkungsmechanismen der fiskalischen Disziplin und einer sich entwickelnden Lobbying-Stärke des privaten Sektors nütze Uganda zu wenig das *lock-in* Potenzial von WTO, COMESA und der Weltbankorganisation MIGA, die billige politische Risikoversicherung bietet. Während die externe Bindung durch IWF und Weltbank aufgrund zunehmender *ownership* der Regierung im Abnehmen begriffen ist, bietet das Lomé V Abkommen mit der EU die Möglichkeit der reziproken Verpflichtung zur Handelsliberalisierung und damit zur Glaubwürdigkeit der ugandischen Handelspolitik.

Die Handelsliberalisierung umfaßte eine Beseitigung der quantitativen Restriktionen durch die Einführung des *Import Certification Systems*, die Verbesserung der Zollabwicklung, die Verbesserung der Transparenz der Regierungseinkäufe und die Rationalisierung der Zollstruktur. Zölle bleiben das wichtigste schützende Instrument und mehr als 95% aller Zölle fallen in den Bereich zwischen 10 und 30%. Höhere Zölle gelten in den für Uganda interessanten Bereichen landwirtschaftliche Produkte, Fisch, verarbeitete Nahrungsmittel, Textilien und Leder. Zusammen mit anderen Maßnahmen wie freier Einfuhr von Inputs ergibt sich daraus für gewisse landwirtschaftliche und verarbeitete Güter ein substantieller effektiver Schutz (WTO, 1995, S.xviif.). Uganda wechselte von einem System der Export- auf

Importbesteuerung, was allerdings einen großen administrativen Aufwand und vermutlich allokativen Ineffizienzen bewirkte. Das Importsteuersystem weist viele legale und illegale Ausnahmen auf und Schmuggeln stellt einen bedeutenden Faktor dar (Collier, 1997, S.653f.). Eine weitere Maßnahme war die Kaffeestabilisierungssteuer, die 1992 abgeschafft, 1994 wiedereingeführt und 1996 wieder abgeschafft wurde. Problematisch an dieser Maßnahme, die die Gewinne aus dem Anziehen der Kaffeepreise Mitte der 90er Jahre stabilisieren sollte, ist die regressive Auswirkung auf die unterdurchschnittlichen Einkommen der Kaffeebauern und die restriktive Wirkung auf private Investitionen (Collier, 1997, S.655f.). Während sich die Handelsliberalisierung in einer deutlichen Dynamisierung des Handels zwischen 1990 und 1996 niederschlug, konnte das Land nur langsam den Ruf des hohen Länderrisikos los werden (Collier, 1997, S.651f.).

Zu erwähnen sind noch zwei Güter, die für Uganda ein hohes Exportpotential versprechen: Gartenbau und Tourismus. In beiden nicht-traditionellen Sektoren gibt es sehr gute natürliche Voraussetzungen, deren Potential noch nicht ausgeschöpft ist. Grund dafür sind die fehlenden Voraussetzungen in Produktion, Institutionen, Infrastruktur und Finanzdienstleistungen (Patel/Gayi, 1997, S.198f.).

Zur negativen Güterhandelsbilanz kommen ein negativ bilanzierender Dienstleistungshandel und ein Nettodefizit bei Einkommen (v.a. Zinszahlungen auf ausländische Schulden) hinzu. Diesen Strömen stehen hohe öffentliche Entwicklungshilfe und private Transferzuflüsse gegenüber, wobei allerdings diese Transfers 1998/99 innerhalb eines Jahres um ein Drittel sanken. Die gesamte Leistungsbilanz saldierte in den 90er Jahren negativ (EIU Country Profile 2000, S.36).

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index* des International Trade Center ist Uganda im Bereich Frische Nahrungsmittel wettbewerbsfähig:

Tabelle 10: Wettbewerbsfähigkeit von Uganda (Ranking nach Ländern)

	<i>Uganda</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
FrISChe Nahrungsmittel	56	168
Verarbeitete Nahrungsmittel	139	141

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

Die Berechnungen des Exportpotentials zeigen, daß die wichtigen Exportmärkte Ugandas wie Spanien, Frankreich, Niederlande, Ungarn, Belgien, Polen und Portugal in ihrer tatsächlichen Bedeutung das theoretische Importpotential übersteigen. Mit den Ländern Deutschland, Italien, Großbritannien und USA gibt es allerdings noch ein beträchtliches auszubauendes Potential. Bezüglich der Produktstruktur zeigt das Profil die Spezialisierung auf frISChe Nahrungsmittel und landwirtschaftliche Güter, während im Sektor verarbeitete landwirtschaftliche Güter der simulierte Anteil an den Exporten über dem tatsächlichen liegt, d.h. das Exportpotential nicht ausgeschöpft ist (www.intracen.org/countries/htm99).

2.2.8 Bhutan: Strom aus dem Himalaya

Bhutan stellt eine relativ geschlossene Volkswirtschaft dar, die zunehmend das hohe Exportpotential im Sektor Elektrizität nach Indien ausschöpft.

Die Währungspolitik ist durch die nominelle Währungsanbindung an den Indischen Rupee charakterisiert.

Während die geschichtliche Entwicklung des Handels auf starke Beziehungen zwischen Tibet und Bhutan zurückblicken kann, kam es ab 1960 zu einer Neuorientierung nach Indien, das seither den Handel dominiert. 1990 unterzeichneten Indien und Bhutan bereits das dritte Freihandelsabkommen. Es besteht auch ein Transitabkommen mit Indien für Handel mit Bangladesch und dem Rest der Welt. Dieser Handel passiert meist den Hafen von Kalkutta. Bhutan exportiert hauptsächlich Elektrizität, Holz(produkte), Zement und landwirtschaftliche Produkte nach Indien. Der freie Zugang zum großen indischen Markt und die fast unbegrenzte

Nachfrage nach Wasserkraft haben Bhutans Exporten starken Auftrieb gegeben⁶. Die Handelsbeziehungen werden durch die starke Stellung Indiens als Geber von Entwicklungshilfe ergänzt. Daneben besteht auch ein Handelsabkommen mit Bangladesch (The Far East and Australasia 2001, S.173f.). Da aber die bhutanische Handelspolitik Exporte nach Indien favorisiert und auch Transportkosten und Mangel an menschlichen und Kapitalressourcen Exporte in dritte Länder beschränken, ist eine Änderung der geographischen Handelsstruktur in den nächsten Jahren unwahrscheinlich (IDA, 1999, S.7). Die Produktstruktur war 1999 auf der Exportseite von Elektrizität, Kalziumkarbid und Zement bestimmt, die 62% der Exporte ausmachten. Die Diversifizierung ist seit 1995, als die drei wichtigsten Exportprodukte Elektrizität, Kalziumkarbid und *particle board* einen Anteil von 45% bestritten, gesunken. Auf der Importseite dominieren Maschinen und technische Geräte (www.intracen.org/countries/htm99), wobei laut den bhutanischen Aufzeichnungen auch Reis, Diesel und Holzkohle eine bedeutende Rolle spielen (The Far East and Australasia 2001, S.179).

Bhutan engagiert sich für die regionale Kooperation im Rahmen des 1997 etablierten *South Asian Growth Quadrangle* (SAGQ) mit Bangladesch, Indien und Nepal, welche innerhalb der *South Asia Association for Cooperation* (SAARC) funktioniert. Einer der fünf Schwerpunktsektoren ist die Handelsförderung. Neben den Elektrizitätsexporten ist aus der Perspektive Bhutans der Straßenausbau ein wichtiger Sektor mit subregionalen Effekten. Der verbesserte Zugang zu Meereshäfen ist unabdingbar für die Überwindung der Nachteil des Binnenlandcharakters von Bhutan (ADB, 1999, S.18).

Bhutan setzt vorsichtig einzelne handelsliberalisierende Maßnahmen. So wurden in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Zölle auf Produkte dritter Länder von einem Maximum von 100% auf 30 bzw. in manchen Fällen 0% herabgesetzt. Weitere Senkungen werden durch befürchtete Re-Exporte nach Indien beschränkt, welche auch 1997 zur Einführung einer Umsatzsteuer auf alle Drittländerimporte führten. Mengenbeschränkungen und andere Formen von nicht-tarifären Handelshemmnissen werden signifikant reduziert und die Prozeduren zur Importlizenzierung aus Drittländern vereinfacht. Als Konsequenz dieser Liberalisierung wird ein stärkeres Ansteigen der Importe als der Exporte mit Drittländern erwartet (IDA, 1999,

⁶ Indien ist auch aktiv im Ausbau des bhutanischen Wasserkraftpotentials, wobei aber das Kraftwerk Basochu mit österreichischen Mitteln gebaut wird.

S.7).

Die Leistungsbilanz saldierte in der zweiten Hälfte der 90er Jahre negativ, wobei die negative Güter- und Dienstleistungsbilanz durch positive laufende Nettotransfers abgeschwächt wird. Das Leistungsbilanzdefizit betrug 1987 34% des BIP und sank 1997 auf 14,1% und 1998 auf 10,8% (IDA, 1999, AnnexB1).

Laut den Berechnungen des *Trade Performance Index* des International Trade Center ist Bhutan in keinem Sektor wettbewerbsfähig, wobei diese Aufstellung den komparativen Vorteil im Sektor Elektrizität nicht berücksichtigt:

Tabelle 11: Wettbewerbsfähigkeit von Bhutan (Ranking nach Ländern)

	<i>Bhutan</i>	<i>Gesamtländerzahl</i>
Frische Nahrungsmittel	168	168
Verarbeitete Nahrungsmittel	130	141
Holzprodukte	112	115
Chemikalien	116	123
Grundlagenindustrie	123	124
Mineralien	136	144

Quelle: www.intracen.org/countries/htm99

Zusammenfassend können folgende allgemeine Punkte für die Handels- und Währungspolitik der Schwellenländer festgehalten werden:

- Reduzierung der Überbewertung der Wechselkurse
- Beginn von unilateraler Handelsliberalisierung in den 90er Jahren
- Weiterbestehen der strukturellen Probleme wie sich verschlechternde Terms of Trade und hohe Produktkonzentration
- Teilnahme an regionaler Handelsintegration
- Mitgliedschaft oder Beobachterstatus in der WTO
- Handelseinbrüche durch exogene Schocks wie Naturkatastrophen und Kriege
- Geringe internationale Wettbewerbsfähigkeit verbunden mit schlechter Infrastruktur und mangelnden Angebotskapazitäten
- Importorientierte Entwicklungsstrategie

Auch wenn nicht jeder einzelne Punkt für jedes Schwellenland gültig ist, läßt sich dies als allgemeines Muster feststellen. Die Schwierigkeiten dieser Länder am Weltmarkt setzen sich aus internen und externen Faktoren zusammen

(www.europa.eu.int/comm/trade/miti/devel/tradedevel.htm):

- Intern: Schwache heimische Institutionen und unzureichendes physisches und Humankapital.
- Intern: Unzureichende Maßnahmen zur Stärkung des heimischen Marktes auf der Basis von offener und stabiler Regulierung.
- Extern: Behinderungen auf dem Weltmarkt für die später Kommenden, v.a. wo Skaleneffekte zu Oligopolen führen.
- Extern: Internationales Umfeld zuungunsten von Entwicklungsländern, das zu mangelndem Marktzugang, unbefriedigender Wettbewerbspolitik, Instabilität von Finanzmärkten und geringen Auslandsinvestitionen in Entwicklungsländern führt.

3 Der internationale Rahmen

In diesem Kapitel soll auf die zwei wichtigsten multilateralen Organisationen eingegangen werden, die maßgeblich den internationalen Rahmen für den Außenhandel der acht Schwerpunktländer abstecken. Neben der Europäischen Union (EU) und der Welthandelsorganisation (WTO) gibt es auch andere internationale Akteure im Bereich des Handels: die *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) ist um die Förderung des Außenhandels der Entwicklungsländer bemüht, die Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU) schmiedet Pläne zu einer afrikanischen Zoll- und Wirtschaftsunion und die OECD entwickelt Instrumente zur Verbesserung der Handelsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (s. Kapitel 6.3.4). Die bestehenden Handelsbeziehungen zwischen den Schwerpunktländern und der EU und Österreich werden allerdings hauptsächlich durch die Europäische Union und die WTO bestimmt, weshalb diesen beiden Organisationen und dem Spannungsverhältnis zwischen den Interessen von Nord und Süd hier Priorität eingeräumt werden soll.

3.1 Die Europäische Union

Die Europäische Union hat gegenüber Entwicklungsländern verschiedene Handelsregime, die nun in Folge dargestellt werden sollen. Die drei wichtigsten Regime sind das AKP-EU Partnerschaftsabkommen, die *Everything-But-Arms* Initiative und allgemeine Zollpräferenzen, die sich an verschiedene Zielgruppen richten. Daneben ist die EU auch ein wichtiger globaler Akteur mit einer nun einheitlichen Währung, der immer wieder Stellung für eine globale Handelsliberalisierung bezieht, wobei aber innerhalb der Union selbst vor allem im Bereich Landwirtschaft Handlungsbedarf gegeben ist.

3.1.1 AKP-EU Partnerschaftsabkommen

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den 77 Staaten in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP)⁷ bestehen aus einer Kombination von Handel,

⁷ Von den 77 AKP-Ländern sind 40 LDCs. Die sechs afrikanischen Schwerpunktländer der ÖEZA zählen zu den

Entwicklungszusammenarbeit und politischer Kooperation und reichen bis zum Vertrag von Rom (1957) zurück. Damals wurden die ersten AKP-Länder als abhängige Länder oder Territorien einiger Gründungsstaaten der EU eingebunden. Nach der Unabhängigkeit in den 60er Jahren folgten eine Reihe von Abkommen zwischen den AKP-Staaten und der EU (jeweils benannt nach dem Ort der Unterzeichnung): Yaoundé I (1963), Yaoundé II (1969), Lomé I (1975), Lomé II (1979), Lomé III (1984) und Lomé IV (1989) (www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/acp/acp.htm). Die „Lomé-Kultur“ beruhte auf vertraglichen Abmachungen, dem Prinzip der Partnerschaft, der Vorhersagbarkeit von Hilfe und dem breiten Kooperationsansatz (Kappel, 1998, S.4).

Allerdings konnten die nicht-reziproken Zollpräferenzen den Handel zwischen der EU und den AKP-Ländern nicht steigern oder diversifizieren, was auf den Ausschluß von landwirtschaftlichen Produkten mit europäischer Konkurrenz, die Kontingentierung von Produkten der verarbeitenden Industrie, nicht-tarifäre Handelsbarrieren, die landwirtschaftlichen Subventionen der EU und die ungenügenden Produktionskapazitäten der AKP-Ländern zurückzuführen ist (Urff, 2000, S.51). Auf politischer Ebene wird am Lomé System die Förderung eines kollektiven Klientelsystems kritisiert, in dem die Eliten der AKP Länder bevorzugt wurden und es verabsäumt wurde, einen Beitrag zur Aufhebung von Marginalisierungen, Asymmetrien und strukturellen Heterogenitäten zu leisten. Statt einer strategischen Allianz zur Einebnung der Kontraste zwischen EU und AKP Staaten, war die Lomé-Kooperation auf politische Einbindung und partikulare ökonomische Interessen konzentriert (Kappel, 1998, S.4).

Ein besonderes Instrument der Lomé Abkommen gehört der Vergangenheit an: die Kompensationszahlungen für die Stabilisierung der Exporterlöse von landwirtschaftlichen Rohstoffen (STABEX) und Bergbauprodukten (SYSMIN) versuchten, die Abhängigkeit der Exporterlöse von fluktuierenden Rohstoffpreisen zu reduzieren (Matambalya/Wolf, 2000, S.6). Umstritten waren diese Instrumente vor allem deshalb, weil nur wenige Länder den Löwenanteil der Ausgleichfonds bestritten und eines der Ziele, monopolistische Wirtschaften zu diversifizieren, nicht erreicht bzw. sogar verhindert wurde. Der Verweis auf andere Finanzierungsquellen des Internationalen Währungsfonds ist kein adäquater Ersatz für STABEX und SYSMIN, da weniger Länder zu diesen Finanzierungsinstrumenten, die mit

AKP-Ländern.

Konditionalitäten und oft sozialem Abbau verbunden sind, Zugang haben.

In Bezug auf das WTO-Recht waren die Lomé-Konventionen problematisch, da die Gewährung nicht-reziproker Präferenzen mit dem Grundsatz der Meistbegünstigung in Konflikt geriet. Die EU und die AKP-Staaten mußten daher für die vierte Lomé-Konvention eine Entbindung von einer Verpflichtung aus dem WTO-Abkommen (*waiver*) beantragen, die durch Beschluß der WTO-Vertragsparteien aus dem Jahr 1994 gewährt wurde (Martenczuk, 2001).

Die heutigen Beziehungen werden vom AKP-EU Partnerschaftsabkommen (EK, 2000) bestimmt, das am 23. Juni 2000 in Cotonou für einen Zeitraum von 20 Jahren unterzeichnet wurde. Wie schon in den Lomé-Abkommen sind wirtschaftliche und Handelskooperation integrale Bestandteile des Cotonou-Abkommens. Es wird unterstrichen, daß Entwicklungsstrategien und wirtschaftliche und Handelskooperation miteinander verwoben und komplementär sind. Handelskooperation wird daher vornehmlich als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit gesehen. Abgesehen von dieser Kontinuität der Ziele stellt das Cotonou-Abkommen aber einen Bruch mit der Vergangenheit dar, da es nicht mehr auf dem Zugeständnis nicht-reziproker Handelspräferenzen basiert. Die Vertragsparteien beschlossen WTO-kompatible Abkommen zur Wirtschaftsintegration in den verschiedenen AKP Regionen. Diese AKP Regionen sollen dann *Economic Partnership Agreements* (EPA) mit der EU aushandeln, sodaß die EU ab 2008 zollfreien Zugang zu den AKP Regionen hat. Die Absicht ist, Initiativen der regionalen Integration zu konsolidieren und einen transparenten Rahmen für die freie Zirkulation von Gütern und Dienstleistungen zu schaffen, was zu besseren Bedingungen für die Entwicklung des Handels und privater Investitionen, größerer Wettbewerbsfähigkeit und letztlich voller Partizipation der AKP-Staaten in einer liberalisierten Weltwirtschaft führen soll (www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/acp/acp.htm).

Für die LDC unter den AKP Staaten soll es Ausnahmen bei der Liberalisierung gegenüber der EU geben, d.h. sie sollen die nicht-reziproken Handelspräferenzen behalten. Problematisch ist der Versuch der EU, die LDC vor die Wahl nicht-reziproke Handelspräferenzen oder Mitgliedschaft in einer EPA zu stellen. Mosambik müßte damit zwischen der Mitgliedschaft in der SADC und daraus resultierenden Chancen als Exporteur von Dienstleistungen oder

nicht-reziproken Handelspräferenzen gegenüber der EU wählen (Wellmer, 2000, S.103). Auch wären für die Beibehaltung nicht-reziproker Handelspräferenzen über 2007 hinaus die Beantragung eines *waiver* bei der WTO notwendig (Martenczuk, 2001).

Wenn es zu einer Öffnung der AKP Länder gegenüber EU-Produkten kommt, sind folgende Effekte zu erwarten:

- Verbilligte Importe von Investitions- und Konsumgütern und verstärkter Wettbewerb, wobei das Öffnen gegenüber subventionierten Agrarprodukten zu unfairm Wettbewerb, Handelsumlenkung und Produktionsverlusten führen kann.
- Ausfall von Zolleinnahmen mit negativen Effekten auf das nationale Budget.
- Spannungen in der AKP-Gruppe durch zunehmende Differenzierung der AKP-EG Handelsbeziehungen

Die Europäische Kommission versuchte in fünf regionalen Studien (inkl. EAC, SADC, UEMOA)⁸ die Auswirkungen der EPAs abzuschätzen und kam zu folgenden allgemeinen Schlüssen:

- LDCs werden wenig von den EPAs profitieren, da sie die nicht-reziproken Präferenzen behalten können.
- Der Verlust der nicht-reziproken Präferenzen würde die Exportchancen vieler AKP-Länder nicht beeinträchtigen.
- Das Auslaufen der Protokolle, die vier Produkten aus bestimmten Ländern bevorzugten Marktzugang gewährten, wird allerdings einige wenige Länder stark treffen, da die Protokolle zu Bananen und Rum in der Karibik und die Protokolle zu Rindfleisch und Zucker in Afrika von wirtschaftlicher Bedeutung waren.
- Der negative Effekt auf die Zolleinnahmen variiert stark und wird für einige Länder substantiell sein (ECDPM, 1999).

Die Chancen der AKP Staaten im neuen Cotonou-Abkommen werden in erster Linie von der Wettbewerbsfähigkeit der Exporte abhängen. Die Steigerung der lokalen Wertschöpfung und die Fähigkeit, den europäischen Qualitätsstandards zu entsprechen, setzen allerdings oft eine

⁸ Für die regionalen Bemühungen der Schwerpunktländer ergeben sich folgende Schlußfolgerungen: Bezüglich der SADC wird ein graduelles Vorgehen empfohlen, was bedeutet daß die LDCs wie z.B. Mosambik erst nach 2010 ein Freihandelsabkommen mit der EU abschließen sollten. Mit der EAC ist ein relativ rascher Abschluß eines Freihandelsabkommen möglich, allerdings kann es für die drei Länder (inkl. Uganda) zu einem kleinen Nettowohlfahrtsverlust und hohen Zollausfällen kommen. Die Schwerpunktländer Kap Verde,

kostspielige Restrukturierung der Produktion voraus (Matambalya/Wolf, 2000, S.9). Dynamische Vorteile wie erhöhte politische Glaubwürdigkeit, Aufbau von effizienten Institutionen und erhöhter Zufluß an Investitionen sind möglich, allerdings weder vorher meßbar noch garantiert. Bei negativem Verlauf ergeben sich Nachteile auf volkswirtschaftlicher Ebene wie Kosten einer Steuerreform (zur Kompensation der Zollausfälle), Kosten strikter Haushaltspolitik für die Wirtschaftskonjunktur und erhöhte Zahlungsbilanzschwierigkeiten (Wellmer, 2000, S.94).

Das AKP-EU Partnerschaftsabkommen sieht eine Vorbereitungsphase von 2001-2007 vor, während welcher weiterhin die nicht-reziproken Lomé Handelspräferenzen mit einer WTO Ausnahmeregelung gelten. Im September 2002 wurden die formellen Verhandlungen für die EPAs eröffnet, die spätestens am 1. Jänner 2008 in Kraft treten sollen. Die dringlichste Entscheidung betrifft zunächst die geographische Konfiguration der zukünftigen EPAs, da bis jetzt keine Zusammenschlüsse oder nur Freihandelszonen ohne gemeinsamen Außentarif bestehen. Bis zum Start der formellen Verhandlungen über die EPAs hat die EU die Verhandlungskapazitäten der AKP-Länder und die regionale Integration mit verschiedenen Programmen gestärkt (www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/acp/acp.htm).

3.1.2 Everything-But-Arms Initiative für die LDCs

Seit dem 5. März 2001 sind die Zölle und Quoten für alle Exportgüter der LDC außer Waffen in die EU auf Basis des Ratsbeschlusses 416/2001 vom 26.2.2001, der eine Erweiterung des Allgemeinen Präferenzsystems darstellt, eliminiert (EK, 2001). Die volle Liberalisierung von Zucker, Reis und Bananen wird stufenweise während einer Übergangszeit erfolgen: Zölle für Bananen werden ab 1.1.2002 jährlich um 20% reduziert und spätestens am 1.1.2006 eliminiert. Zölle für Reis werden am 1.9.2006 um 20%, am 1.9.2007 um 50% und am 1.9.2008 um 80% reduziert und spätestens am 1.9.2009 eliminiert. Zölle für Zucker werden am 1.7.2006 um 20%, am 1.7.2007 um 50% und am 1.7.2008 um 80% reduziert und spätestens am 1.7.2009 eliminiert. Für Zucker und Reis ist aber auch die sofortige Einrichtung von zollfreien Quoten vorgesehen, die die besten Exportjahrgänge der LDC in den 90er Jahren um 15% übersteigen und jedes Jahr um 15% gesteigert werden. Die Europäische Kommission

Äthiopien und Ruanda gehören keiner AKP-Gruppe an.

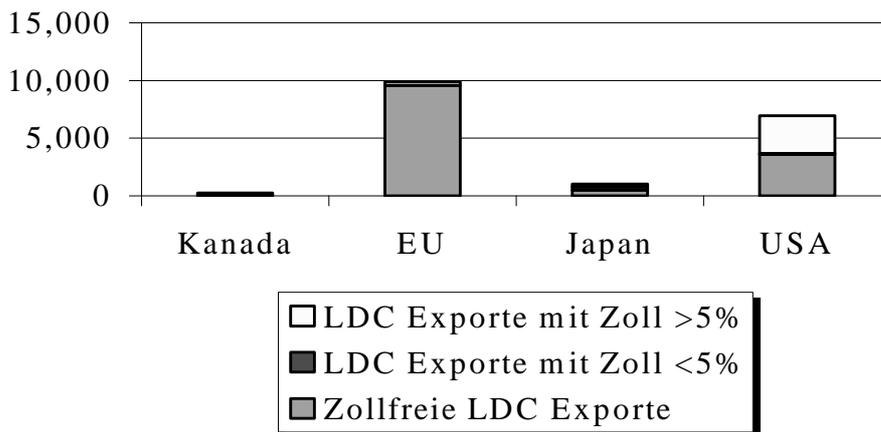
behält sich vor, Vorsichtsmaßnahmen bei plötzlichem Ansteigen der Importe von Zucker, Reis und Bananen zu ergreifen (www.europa.eu.int/comm/trade/miti/devel/eba3.htm). Daran zeigt sich, daß auch die EBA-Initiative unter der gleichen institutionellen Schwäche wie das GSP System leidet, da es jederzeit einseitig von der EU geändert werden kann (Stevens/Kennan, 2001, S.2).

Die EBA-Initiative wird von anderen Maßnahmen zur Integration der LDCs in das Welthandelssystem begleitet (www.europa.eu.int/comm/trade/miti/devel/ldcunc_en.htm):

- Multilaterale Initiative zum Verzicht auf Anti-Dumping Instrumenten gegenüber LDCs
- Schnelle Aufnahme in die WTO für LDCs
- Technische Kooperation im Handelsbereich
- Aktionsprogramm zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose
- Unterstützung für regionale Integrationsprozesse von LDCs
- Investitionsförderung in LDCs
- Identifizierung von WTO Bestimmungen und deren Implementierung zugunsten von LDCs

Mit der ab 2001 geltenden EBA-Initiative hebt sich die EU deutlich von den anderen Hauptakteuren des Welthandels Kanada, Japan und USA ab. In diesen Ländern werden ca. 50% der Exporte von LDC Staaten mit Zöllen belegt. Die folgende Abbildung zeigt die Größenordnung des Protektionismus im Jahr 1999, wobei vor allem das relativ hohe Zollniveau in den USA gegenüber den LDC ins Gewicht fällt.

Abbildung 41: Protektionismus gegenüber LDC Importen (1999, Mio USD)⁹



Quelle: UNCTAD/Commonwealth Secretariat, 2001, Media Summary.

Schätzungen der UNCTAD ergeben, daß die Auswirkung der EBA-Initiative ein leichtes Ansteigen der Exporte von LDCs sein wird, wobei die Auswirkungen auf die EU vernachlässigbar sind (UNCTAD/Commonwealth Secretariat, 2001, Media Summary). Die Weltbank geht von einem Ansteigen der LDC Exporte in die EU um 15-20% bei Auslaufen der Übergangszeit für bestimmte Produkte aus (www.europa.eu.int/comm/trade/faqs/devel.htm). Ianchovichina und andere (2000) kommen zu dem Resultat, daß die Nicht-Öl Exporte von Sub-Sahara Afrika in die EU um 3% steigen werden. Eine Studie des britischen *Institute of Development Studies* kommt zu folgenden Schlüssen:

- Verbesserter Marktzugang der LDC Länder für die Exporte von einigen wenigen Gütern (Rindfleisch, Reis, Zucker), die bisher nicht zollfrei gehandelt werden konnten und wo ausreichende Angebotskapazität besteht¹⁰
- Verstärkte Konkurrenz für Industriestaaten, andere AKP Länder und GSP begünstigte Länder
- Indirekter Effekt des Entgegenkommens der EU-Länder als wichtige vertrauensbildende Maßnahme vor der nächsten WTO-Verhandlungsrunde

⁹ Bei dieser Graphik bleibt unberücksichtigt, daß es für einige für LDC besonders wichtige Produkte Zollspitzen zwischen 20 und 40% gibt, die auch durch Präferenzsysteme nur wenig reduziert werden (IMF/World Bank, 2001, S.33).

¹⁰ Bei Rindfleisch entstehen Chancen für Burkina Faso und Uganda, da sie nicht dem Rindfleischprotokoll angehören (Stevens/Kennan, 2001, S.6f.). Bei Zucker entstehen Chancen für Mosambik, das unter der EBA-Initiative unlimitiert in die EU exportieren kann, allerdings zu einem niedrigeren Preis als unter dem für Mosambik nicht geltenden Zuckerprotokoll. Aufgrund der bestehenden Weltmarktexporte könnte sich auch ein dynamischer Effekt für ugandischen Mais und Bananen, die bisher nicht in die EU geliefert werden, ergeben (Stevens/Kennan, 2001, S.12).

Entgegen den Befürchtungen der europäischen Zuckerindustrie ist aufgrund von Angebotsbeschränkungen nicht mit einem massiven Anstieg der Exporte der LDC zu rechnen. Allerdings sind die Sorgen der Nicht-LDC Länder unter den AKP Staaten berechtigt, da jeglicher Anstieg der LDC Zuckerexporte auf ihre Kosten gehen wird. Dies ist dadurch zu erklären, daß in der EU ein Überangebot an Zucker besteht und falls die neuen LDC Exporte die heimische EU Produktion anstatt der AKP Exporte ersetzen sollte (was aufgrund des hohen karibischen Zuckerpreises unwahrscheinlich ist), so ist die Folge ein Ansteigen der subventionierten EU-Exporte auf den Weltmarkt, was die Preise für den AKP Zucker senkt.

3.1.3 Neue Allgemeine Zollpräferenzen für Entwicklungsländer

Neben der Partnerschaft mit den AKP-Staaten und der *Everything-But-Arms* Initiative für die *Least Developed Countries* besteht seit 1971 das System der Allgemeinen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer im Rahmen des GATT.

Tabelle 12: Geschichtlicher Hintergrund des Generalised Scheme of Tariff Preferences (GSP) der EU

- 60er Jahre: Empfehlung der Schaffung eines Allgemeinen Präferenzsystems zur Gewährung von autonomen und nicht-reziproken Handelspräferenzen der Industriestaaten an die Entwicklungsländer
- 1973: Erstes eigenes GSP der EU
- 1995: Beginn des derzeit laufenden Zehnjahreszyklus (1995-2004) des GSP der EU
- 1.7.1999: Ratsbeschluß No 2820/98 vom 21.12.1998 reguliert das GSP vom 1.7.1999 bis 31.12.2001
- 12.6.2001: Ratsbeschluß einer Revision des GSP für den Zeitraum 1.1.2002 bis 31.12.2004

Quelle: www.europa.eu.int/comm/trade/miti/devel/ngsp_reg.htm

Das GSP stellt für 90 überwiegend asiatische Länder den einzigen begünstigten Zugang zum europäischen Markt dar. Tendenziell sind die Zollkonzessionen umso höher, je weniger ein Produkt mit EU-Produkten konkurriert. Die Konzessionen haben insgesamt nur einen geringen Effekt, da entweder die Präferenzen niedrig im Vergleich zu den Abwicklungskosten sind oder weil die betroffenen Produkte nur von wenigen Ländern geliefert werden (Urff,

2000, S.51).

Das GSP wird in einem zehnjährigen Zyklus von 1995 bis 2004 vollzogen, wobei für die Jahre 2002-2004 eine neue Regulierung der Allgemeinen Zollpräferenzen beschlossen wurde. Dies soll das GSP Regime vereinfachen und eine bessere Treffsicherheit im Interesse der Entwicklungsländer gewähren. Indem die GSP Bestimmungen anwendungsfreundlicher gestaltet werden, sollen mehr Händler davon Gebrauch machen und so der Handel mit Entwicklungsländern steigen. Neben zollfreiem Marktzugang für alle nicht-sensiblen Produkte gibt es nun eine Kategorie sensibler Produkte, für die eine Reduktion des normalen Zollsatzes um 3,5 Prozentpunkte gilt. Im Sinne der besseren Treffsicherheit sollen die Vorteile des GSP nur Ländern gewährt werden, die der internationalen Konkurrenz nicht gewachsen sind. Auf jährlicher Basis soll die Eignung von Ländern und Sektoren bewertet werden, wobei die Kriterien für die Aufnahme während drei aufeinanderfolgender Jahren erfüllt sein müssen. Dieses permanente *Screening* wird öffentlich zugänglich gemacht, um die Transparenz und Vorhersagbarkeit des Systems zu erhöhen. Spezielle Handelspräferenzen gibt es für die Einhaltung von Kernarbeits- und Umweltstandards, wobei die Vorteile im allgemeinen GSP einfach verdoppelt werden sollen (www.europa.eu.int/comm/trade/miti/devel/ngsp_reg.htm).

3.1.4 Förderung von Kernarbeitsstandards und sozialer Verantwortung

Am 18. Juli 2001 beschloß die Europäische Kommission eine Strategie zur Förderung von *core labour standards and social governance*, die Entwicklungsländern helfen soll, Kernarbeitsstandards im Sinne von sozialer Entwicklung anzuwenden. Diese Strategie betont die zentrale Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und schlägt einen internationalen Dialog zwischen ILO, WTO, UNCTAD, Weltbank und Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) zur Integration von Handel mit sozialer Entwicklung vor. Einerseits sollen die Kernarbeitsstandards in die Entwicklungszusammenarbeit eingebunden werden, um die Kapazitäten der Entwicklungsländer zur Anwendung dieser Standards zu stärken. Andererseits sollen Kernarbeitsstandards ihren Platz in bilateralen Abkommen zwischen Europa und Drittstaaten finden. Abgelehnt wird die Verwendung von Kernarbeitsstandards für protektionistische

Interessen der EU Länder (www.europa.eu.int/comm/trade/miti/devel/cls.htm).

3.1.5 Position der EU zur neuen WTO-Runde

Die EU steht einerseits hinter den Plänen einer neuen WTO-Verhandlungsrunde, die traditionelle und neue Themen abdecken soll, andererseits möchte sie den internationalen Handel zum Zwecke der nachhaltigen Entwicklung nützen. Für die neue Runde formulierte die EU im Oktober 2001 vier Ziele:

- Liberalisierung des Marktzugangs
- Aktualisierung und Verbesserung der WTO Regeln
- Durchsetzung eines Entwicklungsansatzes
- Ansprechen von Angelegenheiten des öffentlichen Interesses

Betreffend die Entwicklungsländer will die EU den Marktzugang und die Handelsbedingungen für Entwicklungsländer verbessern, um die Marginalisierung der LDCs im Welthandel aufzuhalten. Dazu ist technische Kooperation notwendig, da vielen Entwicklungsländern die menschlichen und finanziellen Ressourcen fehlen, um WTO Bestimmungen umzusetzen und aktiv an Verhandlungen teilzunehmen (www.europa.eu.int/comm/trade/wto_overview/index_en.htm).

Die EU setzt sich seit der Doha Deklaration, die im November 2001 auf der WTO Konferenz in Qatar beschlossen wurde, für ein entwicklungsfreundliches Resultat der sogenannten Doha Development Agenda ein. Dies bedeutet konkret:

- Besserer Marktzugang für Entwicklungsländer, der u.a. die Reduktion von heimischer Unterstützung für landwirtschaftliche Produkte, Zollspitzen, Zolleskalation und hohen Zöllen für nicht-landwirtschaftliche Produkte bedeutet.
- Ausgeglichene Handelsregeln, die von Entwicklungsländern in fortschreitender und flexibler Weise angewendet werden können.
- Überprüfung der speziellen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern.
- Einhalten der Zeitlimits Ende 2002 im TRIPS
- Effektiver Marktzugang durch handels erleichternde Maßnahmen bezüglich nicht-tarifärer Handelshemmnisse und technischer Standards (EU, 2002, S.4).

3.1.6 Weiterbestehende Formen von Protektionismus gegenüber Entwicklungsländern

Neben der Reduktion von Zollbarrieren besteht weiterhin das Problem der Agrarsubventionen in der EU und anderen entwickelten Ländern.¹¹ Die im Maastricht Vertrag vorgesehene Harmonisierung von Entwicklungs- und Agrarpolitik wird durch den Export von subventioniertem Rindfleisch, Milchprodukten, Zucker und Getreide unterlaufen (Matambalya/Wolf, 2000, S.10). Für die meist nettoimportierenden Entwicklungsländer bietet die Subvention von Getreide und Milchprodukten den Vorteil eines niedrigen Weltmarktpreises, verhindert aber gleichzeitig die Entwicklung der heimischen Produktion. Im Fall von Rindfleisch hat die EU die Subventionsrate für Exporte nach Westafrika um 30% gesenkt, wobei der darauffolgende Rückgang von EU-Exporten allerdings durch argentinische Exporte kompensiert wurde. Für Zucker besteht ein hoher Importbedarf in Nordafrika und dem Nahen Osten, der durch die subventionierten europäischen Überschüsse gedeckt wird, ohne daß die Produktionsmöglichkeiten der Entwicklungsländer ausgeschöpft werden (Urff, 2000, S.50). Folgende Effekte sollen sich für verschiedene Produkte aus der Reform der Gemeinschaftlichen Landwirtschaftspolitik in der Agenda 2000 für Entwicklungsländer ergeben:

- Getreide: Die nettoimportierenden Entwicklungsländer profitieren von EU-Exporten, die zunehmen, wenn der Weltmarktpreis über den subventionierten europäischen Preis steigt. Durch die Agenda 2000 liegt der subventionierte europäische Preis niedriger, sodaß sich auch der Weltmarktpreis durch die dynamischen EU-Exporte auf einem niedrigeren Niveau einpendelt.
- Ölsamen: Durch die Reduktion der Kompensationszahlungen an europäische Bauern um 30% wird es weniger europäische Produktion geben, die durch Importe aus den USA aber auch aus Entwicklungsländern ersetzt werden wird.
- Rindfleisch: Der EU-interne Preis wird weiterhin über dem Weltmarktpreis liegen, sodaß es zu keinen neuen Importen der EU, sondern weiterhin subventionierten Exporten in andere Länder kommen wird.
- Milch: Das Senken des Interventionspreises führt nicht zur Gleichheit mit dem Weltmarktpreis und hat kaum Auswirkungen auf Entwicklungsländer, da diese nicht

¹¹ 1999 betragen die Agrarsubventionen der OECD Länder 361 Milliarden USD, was mehr als das Bruttoinlandsprodukt aller Länder in Sub-Sahara Afrika war (Financial Times, May 14, 2001).

als Produzenten auf dem Weltmarkt auftreten. Gleichmaßen gibt es keine Änderung der Außenhandelsbestimmungen für Wein, Obst und Gemüse (Urff, 2000, S.53).

Eine quantitative Schätzung der Kosten der Gemeinschaftlichen Landwirtschaftspolitik beläuft sich auf USD 75 Mrd pro Jahr, wovon Entwicklungsländer ca. USD 20 Mrd pro Jahr tragen. Dieses Resultat unterschätzt aber noch den Wohlfahrtsgewinn durch Liberalisierung, da eine Reform der Gemeinschaftlichen Landwirtschaftspolitik auch landwirtschaftliche Investitionen und daher langfristiges landwirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern ankurbeln würde (IMF/World Bank, 2001, S.48).

3.1.7 Rolle des EURO

Anfang 1999 fixierten 11 der 15 Mitgliedsstaaten der EU¹² ihre Wechselkurse durch die Schaffung einer gemeinsamen Europäischen Währung unwiderrufbar aneinander. Durch die Bedeutung der Euro-Länder im Welthandel und als internationaler Gläubiger ist die Einführung des Euro höchst relevant im globalen Kontext.

Von unmittelbarer Bedeutung ist der Euro in den Entwicklungsländern mit fixer Währungsanbindung, was unter den österreichischen Schwerpunktländern Burkina Faso als Mitglied der CFA-Zone und Kap Verde betrifft. Ende 1998 wurden die Währungsbeziehungen von Burkina Faso (Entscheidung des Rates vom 23.11.1998 über Wechselkursfragen in Zusammenhang mit dem CFA-Franc und dem Komoren-Franc, 98/683/EG) und Kap Verde (Entscheidung des Rates vom 21.12.1998 über Wechselkursfragen in Zusammenhang mit dem Kap-Verde-Escudo) mit der EU rechtlich auf eine neue Basis gestellt (EK, 1999, S.163ff.). Wenn ein starker Euro eine wichtige Reservewährung wird, könnte dies zu Problemen für die CFA Länder und einer ev. Abwertung führen. Andererseits sollte die Währungsanbindung Vorteile in den Wirtschaftsbeziehungen mit der Euro-Zone bringen, wobei die Schwankungen des Euro gegenüber anderen Währungen Instabilität in die übrigen internationalen Beziehungen tragen könnte.

Die Auswirkungen auf den Handel hängen davon ab, ob sich Europa von einer Zone mit niedriger Inflation, niedrigem Wachstum und permanentem Leistungsbilanzüberschuß zu

¹² 2001 kam Griechenland als zwölftes EURO-Land dazu.

einer Zone mit höherem Wachstum und einer Reduktion des Leistungsbilanzüberschusses entwickelt. Einkommenseffekte durch die Einführung des Euro, d.h. Handelsschaffung, würden aber vornehmlich in der entwickelten Welt hängen bleiben. Für Entwicklungsländer ergeben sich drei mögliche Konsequenzen:

- Reduktion der europäischen und damit internationalen Zinsen, da die europäischen Länder ihre Geldpolitik nicht mehr zur Stabilisierung der innereuropäischen Wechselkurse einsetzen müssen.
- Belebung der Importnachfrage in der Euro-Zone wenn die europäischen Regierungen die Fiskalpolitik nach Erreichen der Konvergenzkriterien relaxieren können.¹³
- Stabilität der Kapitalflüsse in Entwicklungsländer ist nicht garantiert, selbst wenn sich der europäische Wertpapiermarkt zu einem einheitlichen Markt nach US-amerikanischen Vorbild entwickelt (UNCTAD, 1999, S.62ff.).

In einer Studie kommt Cohen (2000) zu dem Schluß, daß die ökonomischen Auswirkungen des Euro auf Entwicklungsländer marginal sein werden, wobei die Finanzflüsse noch eher als die Handelsströme beeinflußt werden. Unter den Entwicklungsländern werden am ehesten die Länder mit einer hohen Exportabhängigkeit von Europa betroffen sein, was auf die Mittelmeerländer und in abgeschwächter Form auf die CFA-Zone zutrifft. Die Bedeutung der Handelsschaffung durch höhere Wachstumsraten wird aufgrund einer erwarteten strengen Geldpolitik und nur langsamen wirtschaftspolitischen Reformen in der Euro-Zone als gering eingestuft. Substitutionseffekte zugunsten von Entwicklungsländern sind auch wenig wahrscheinlich, da sich vornehmlich die Transaktionskosten innerhalb der Euro-Zone verringern und sich damit die europäische Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Dritten verbessert (Cohen, 2000, S.8).

Im Finanzbereich werden vermehrte private Ströme in und aus Entwicklungsländern, v.a. *Emerging Markets* erwartet, während im öffentlichen Bereich ein verstärktes Interesse der Entwicklungsländer in den Euro als Reserve- und Kreditwährung angenommen wird (Cohen, 2000, S.14).

Im politischen Bereich wird die Rivalität zwischen Euro und Dollar Auswirkungen auf die nationalen Währungsstrategien von Entwicklungsländern haben. Die Entscheidungsmöglichkeiten bewegen sich von Währungsneutralität (Distanz zu Euro und Dollar) über Währungsunterordnung unter eine der beiden Weltwährungen, womit die Wahl

¹³ Dem ist entgegenzuhalten, daß die EURO-Länder auch nach der Einführung des EURO durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einer restriktiven Fiskalpolitik angehalten sind.

des US-amerikanischen oder europäischen Wirtschaftsraums verbunden ist, bis zu Währungscoalitionen (Teilen der monetären Souveränität als Verteidigung gegenüber ausländischer finanzieller Dominanz) (Cohen, 2000, S.18).

Für die österreichischen Schwerpunktländer sind neben den direkten Auswirkungen bei einer Währungsanbindung nur marginale handelsschaffende Effekte auf den Außenhandel durch die Einführung des Euro zu erwarten.

3.2 Die Welthandelsorganisation

Die Welthandelsorganisation (WTO) zeigt sehr klar die Interessensgegensätze zwischen Industrie- und Entwicklungsstaaten. Während erstere aufgrund ihrer ökonomischen Stärke von Handelsliberalisierung profitieren, stellt sich für die Entwicklungsländer die Frage, ob und wie sie die Integration in die Weltwirtschaft positiv nutzen können. Im Rahmen der WTO kämpfen sie jedenfalls mit Schwierigkeiten, die komplexen Einzelabkommen zu ihrem Nutzen einzusetzen. Durch die Ausweitung der Themenliste für die neue Verhandlungsrunde kommen die Entwicklungsländer unter Druck, ohne daß die bestehenden Formen von Protektionismus in den sensiblen Bereichen wie Landwirtschaft und Textilien zügig reduziert werden.

Die WTO wurde mit 1. Jänner 1995 als Nachfolgerin des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) eingesetzt. Im Gegensatz zu ihrem Vorläufer GATT ist die WTO eine voll institutionalisierte internationale Organisation. Eine Ministerkonferenz tritt alle zwei Jahren zusammen und ein Überwachungsmechanismus wurde durch den *Trade Policy Review Mechanism* (TPRM) geschaffen. Entscheidungen werden wenn möglich im Konsens getroffen; es gibt kein Durchführungsorgan oder gewichtetes Abstimmungsverfahren (DFID, 2001, Paper 1). Wenn kein Konsensus erreicht werden kann, gilt die Mehrheit in der Generalversammlung, die aus Botschaftern und Missionschefs in Genf zusammengesetzt ist (Hurtado, 1999, S.3). Das WTO Sekretariat hat die Funktion der Koordination und Ansprechstelle. Für die Anliegen der Entwicklungsländer gibt es spezielle Rechtsberater und ein Komitee für Handel und Entwicklung, das sich mit Bestimmungen zugunsten von Entwicklungsländern, Richtlinien für technische Kooperation und vermehrter Partizipation von Entwicklungsländern im Handelssystem beschäftigt. Das Subkomitee über LDC konzentriert sich vor allem auf die Integration der LDC in das multilaterale Handelssystem

und technische Kooperation (WTO, 1997, S.54).

Während das GATT vor allem auf die Regulierung von Zöllen für verarbeitete Güter fokussierte, erstreckt sich die WTO auch auf Dienstleistungen und intellektuelles Eigentum. Das ursprüngliche Prinzip der Meistbegünstigungsklausel – Handelsvergünstigungen für ein Land müssen allen WTO-Mitglieder zugute kommen – wurde auf die Nicht-Diskriminierung zwischen heimischen und ausländischen Gütern ausgeweitet, was als das Prinzip der nationalen Behandlung bezeichnet wird (Hurtado, 1999, S.3).

Seit den 80er Jahren hat die Zahl der Mitglieder stark zugenommen. Von derzeit 140 Mitgliedern sind 110 Entwicklungsländer. 30 weitere Entwicklungsländer verhandeln über eine Aufnahme in die WTO (DFID, 2001, Paper 1). Von den acht österreichischen Schwerpunktländern sind fünf Mitglied der WTO.

Die Basis für die Arbeit der Welthandelsorganisation sind die Resultate der letzten großen multilateralen Handelsliberalisierung, die 1994 als sogenannte Uruguay-Runde ihren Abschluß fand. Folgende Beschlüsse traten am 1. Jänner 1995 in Kraft:

- Die Uruguay Runde weitete die multilaterale Handelsliberalisierung von einem Teil des Güterhandels auf praktisch alle Güter und Dienstleistungen, inkl. Landwirtschaft (v.a. Produkte gemäßiger Klimazonen) und Textilien und Kleidung aus. In letzterem Bereich wurde das Auslaufen des Multifaserabkommens (MFA), das seit 1974 willkürliche quantitative Beschränkungen für Textilien setzte, beschlossen, was allerdings unter einer verschleppten Umsetzung leidet, d.h. eine signifikante Liberalisierung wird nicht vor 2005 erwartet. Auch im Bereich Landwirtschaft kam es nur zu einem teilweisen Erfolg: die Etablierung eines Liberalisierungsrahmens analog zu verarbeiteten Gütern und das Öffnen der geschützten Märkte der Industriestaaten blieben im Ansatz stecken (s.u.) (Stevens, 1999, Briefing No 1).¹⁴ Besonders bei Nahrungsmitteln der gemäßigten Klimazonen ist der Zugang zu den Märkten der entwickelten Länder schwierig (Sharma, 2000, S.49).
- Im klassischen Bereich der Zollreduktion ergab sich für die Güter der

¹⁴ Bei konsequenter Liberalisierung bei Landwirtschaft und Textilien können die AKP Länder mit präferentiellen Zugang zur EU zu den Nettoverlierern gehören, da durch neuen Wettbewerb die Exportpreise fallen werden (Stevens, 1999, Briefing No 1).

Entwicklungsländer eine Reduktion des Durchschnittszolls von 6,3% auf 3,8%. Die Entwicklungsländer selbst erhöhten den Wert der industriellen Produkte, die sie zollfrei importieren (DFID, 2001, Paper 1). Es entstand höhere Sicherheit im Welthandel durch das vermehrte Binden von Zollsätzen (IMF/World Bank, 2001, S.34). Die Zollreduktionen höhlten allerdings die bis dahin geltenden Präferenzschemen für einige Produkte der Entwicklungsländer in Industriestaaten aus (Hurtado, 1999, S.11).

- Es wurde ein neues System der Konfliktlösung durch ein eigenes Organ, das *Disputes Settlement Body* (DSB), begründet. Dieses Verfahren soll unilaterale Vergeltungsmaßnahmen bei Handelskonflikten, die im früheren GATT System häufig waren, unterbinden. Allerdings ergibt eine ökonomische Analyse des Konfliktlösungsmechanismus, daß die Verhängung von Strafzöllen zu Wohlfahrtsverlusten gegenüber einem System von Transferzahlungen führt, da bei Zöllen die Höhe der Strafe nicht genau bestimmt werden kann und die Last hauptsächlich durch nicht direkt betroffene Unternehmen getragen wird. Ein Transfersystem hätte den Vorteil, daß die Strafe durch den Staat an den Klägerstaat gezahlt wird, wo dann gezielt die Opfer der vorhergehenden Handelsmaßnahmen entschädigt werden können (Breuss, 2001, S.2).
- Die besondere und differenzierte Behandlung (*Special and Differential Treatment*) von Entwicklungsländern wurde neu gestaltet: Seit Mitte der 60er Jahre bestand ein System aus speziellen Zollreduktionen für Entwicklungsländer (Teil IV des GATT), unterstützt von präferentiellen Handelsabkommen (z.B. Lomé), und reduzierten Zöllen vor allem für Textilien und Kleidung, im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems. Von großen und fortgeschritteneren Entwicklungsländern wird seit der Uruguay-Runde die Einräumung reziproker Marktzugangsrechte und die Akzeptanz gleicher Verpflichtungen wie die anderer Mitgliedsländer erwartet, wobei es längere Übergangsfristen und technische Assistenz gibt. Für die Gruppe der LDC gelten aber meist noch die alten, nicht-reziproken Bestimmungen, was ihre Kapazität zur Integration ins Welthandelssystem reflektiert. Der neue Ansatz wurde nach folgenden Prinzipien gestaltet:
 - Bessere Integration in das multilaterale System
 - Genau definierte Vorsichtsmaßnahmen für Entwicklungsländer in gewissen Situationen

- Spezielle Vorkehrungen für höhere Zölle der Entwicklungsländer
- Verlängerte Übergangsperioden für die Umsetzung der Verpflichtungen der Uruguay Runde
- Flexibilität bei den Verpflichtungen, v.a. bei Subventionen
- Mehr technische Assistenz
- Eingebauter Überprüfungsmechanismus dieser Mechanismen

Der neue Ansatz läßt sich als der Versuch resumieren, statt ungesicherter Sonderbehandlung der Entwicklungsländer eine bessere Einbeziehung in das multilaterale System mit der notwendigen Flexibilität zu bieten (DFID, 2001, Paper 3). Die Effektivität der alten Präferenzschemen wurden oft in Zweifel gezogen, da sie komplex, intransparent und einseitig aufhebbar seien (IMF/World Bank, 2001, S.5).

- Durch 28 Einzelabkommen, die von den Mitgliedsländern pauschal unterzeichnet wurden, wurde der Geltungsbereich der WTO auf neue Bereiche ausgedehnt: Liberalisierung von Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services - GATS*), Regulierung von Nahrungsmittelstandards und Gesundheit von Pflanzen und Tieren (*Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS*), Setzen technischer Standards für Produkte (*Agreement on Technical Barriers to Trade*), Allgemeine Regeln für Anti-Dumping Verfahren (*Agreement on Anti-Dumping*), Regulierung von Subventionen für verarbeitete und erstmal auch landwirtschaftliche Produkte, Regulierung der Maßnahmen betreffend ausländische Investitionen (*Agreement on Trade-Related Investment Measures – TRIMs*), Liberalisierung im Sektor Landwirtschaft (*Agreement on Agriculture*) und der Schutz geistigen Eigentums (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs*) (Hurtado, 1999, S.10ff.).

Im *Human Development Report* 1997 des UNDP wird geschätzt, daß die Uruguay-Runde den Welthandel um USD 200 bis USD 500 Milliarden in der ersten Dekade (1995-2004) steigert, wobei 70% davon an die Industriestaaten gehen, während die LDC USD 600 Millionen verlieren werden. Die Verluste von Sub-Sahara Afrika werden auf USD 1,2 Mrd geschätzt (Hurtado, 1999, S.11). Die WTO hingegen geht von Gesamtgewinnen der Zollreduktionen der Uruguay Runde von 120 bis zu 315 Mrd USD aus und einem Nettogewinn für die LDC, v.a. wegen der Abschaffung quantitativer Beschränkungen bei Textilien und anderen Produkten und wegen der Unterstützung für heimische Reformen (WTO, 1997, S.58).

3.2.1 Auswirkungen der WTO für die LDC

Die meisten LDC konnten bisher die Chancen der Globalisierung nicht nutzen, wie auch die Liberalisierungserfahrungen der Schwerpunktländer zeigen. Viele Bestimmungen der WTO bieten ein Potential für die Interessen der LDC, wenn sie in diesem Sinne genutzt werden.

Folgende Punkte können zum Vorteil der LDC arbeiten:

- Transparente, nicht-diskriminierende multilaterale Regeln schützen die kleinen und schwachen Länder vor willkürlichen Entscheidungen der mächtigen Länder. Vor allem für LDC mit einem hohen Außenhandelsanteil sind diese internationalen Regeln wichtig gegenüber protektionistischen Tendenzen. Diesem Vorteil stehen die Kosten der Befolgung der WTO Regeln und eine Verzerrung der Themen zugunsten der technisch stärkeren Industriestaaten gegenüber.
- WTO Abkommen stärken nationale Regierungen gegenüber dem Ruf nach Handelsbarrieren von einflußreichen, heimischen Produzentengruppen. Die Interessen von Konsumenten und Exporteuren werden gestärkt.
- Multilaterale Regeln unterstützen heimische Reformen, da sie einen *lock-in* Mechanismus für vorangegangene handelsliberalisierende Maßnahmen darstellen. Der WTO Mechanismus stärkt die Glaubwürdigkeit nationaler Reformen (DFID, 2001, Paper 1).

Viele theoretische Vorteile für die Entwicklungsländer können allerdings aufgrund deren geringer Verhandlungsmacht nicht realisiert werden. Der Austausch von Zugeständnissen begünstigt größere Handelsnationen, da diese mehr anzubieten haben und ihre Verhandlungsmacht größer ist (Hurtado, 1999, S.8). Es ist nicht zu erwarten, daß sich die großen Industrienationen nach den Entwicklungsinteressen der ärmsten Länder und den damit verbundenen Themen wie z.B. *Terms of Trade* richten werden – das Ziel der WTO ist Handelsliberalisierung und nicht Entwicklung.

3.2.2 Landwirtschaft und Ernährungssicherung

Landwirtschaft ist der zentrale Sektor in den LDCs, litt aber lange Zeit unter politischer Vernachlässigung. Die nach innen gerichteten Entwicklungsstrategien der 60er und 70er Jahre

gingen einher mit überbewerteten Wechselkursen, Schutz der heimischen Industrie und Besteuerung von landwirtschaftlichen Exporten, sodaß der Sektor Landwirtschaft benachteiligt wurde. Im Rahmen der neu entdeckten Wichtigkeit von Märkten und internationalem Handel seit den 80er Jahren wurden auch die Barrieren gegenüber der Landwirtschaft eliminiert und Investitionen in diesem Bereich gefördert (Diaz-Bonilla/Robinson, 1998, S.24). Nach diesen internen Reformen stellt sich nun die Frage des Zugangs zu den internationalen Märkten und der Ernährungssouveränität mit neuer Dringlichkeit.

Die Uruguay-Runde beschäftigte sich erstmals mit der Liberalisierung der Landwirtschaft, was aufgrund des Schutzes der Nahrungsmittelsicherheit und der hohen Subventionen in diesem Bereich höchst kontroversiell war. Der Schutz der Landwirtschaft wurde transparenter gemacht, indem die Schutzmaßnahmen in Zölle transformiert werden und ein langfristiger Plan zu deren Reduktion angekündigt werden mußte. Die Senkung der Zölle, die Reduktion der Direktsubventionen an Bauern und der Exportsubventionen erzielten aber nicht die erhofften Resultate, da sie von vielen Ländern unterlaufen wurden und Sanktionen bei Verstoß gegen das *Agreement on Agriculture* erst ab 2003 vorgesehen sind (Hurtado, 1999, S.13f.). So kam auch eine FAO Studie zu dem Schluß, daß die Uruguay Runde wenig Auswirkung auf das Volumen des landwirtschaftlichen Handels und das Niveau der Preise hatte, daß es zu keiner Änderung der Instabilität der Weltpreise kam, daß aber ein Teil der höheren Kosten von Nahrungsmittelimporten direkt oder indirekt der Uruguay Runde angelastet werden müssen (Sharma, 2000, S.47).

Nationale Interessen verschiedener Ländergruppen wie Nettoimporteure von Nahrungsmitteln (aufgrund der Befürchtung höherer Weltmarktpreise nach Streichen der Subventionen)¹⁵ und Länder mit einem hohen Grad an landwirtschaftlichem Protektionismus stehen einer schnellen Liberalisierung der Landwirtschaft entgegen (Hurtado, 1999, S.13f.).

Entwicklungsländer allgemein befürchten Konkurrenz für die lokale Nahrungsmittelproduktion durch billige (subventionierte) Importe und eine daraus folgende Gefährdung der nationalen Ernährungssicherung. Diesem Begriff der Ernährungssouveränität, d.h. das Recht jeder Nation auf ihre Selbstversorgung und auf die freie Wahl ihrer Ernährung

steht allerdings eine andere Art von Ernährungssicherheit entgegen, die durch Märkte und Handel und nicht durch nationale Autarkie erreicht wird. Ernährungssicherheit ist hier eine Frage von ökonomischen Zugang, d.h. das Land muß ausreichende Devisen und der Haushalt genügend Kaufkraft haben, um auch in Krisenzeiten Nahrungsmittel kaufen zu können. Diese Strategie ist in Nicht-Krisenzeiten effizienter als die Maximierung der nationalen Nahrungsmittelproduktion, muß sich aber in Krisenzeiten auf den uneingeschränkten Handel verlassen können. Dem widersprechen zur Zeit die WTO Bestimmungen, die die Reduzierung von Nahrungsmittelimporten verbieten, während die Exporte jederzeit eingeschränkt werden können. Die Sicherung der Ernährung durch Märkte und Handel soll à la longue auf eine Entwicklungsstrategie inkl. politischer Stabilität hinauslaufen, die dafür sorgt, daß auch arme Länder und Menschen sich jederzeit den Zugang zu Nahrungsmittel leisten können (Honma, 2000, S.359).

3.2.3 Weiterbestehende Formen von Protektionismus gegenüber dem Süden

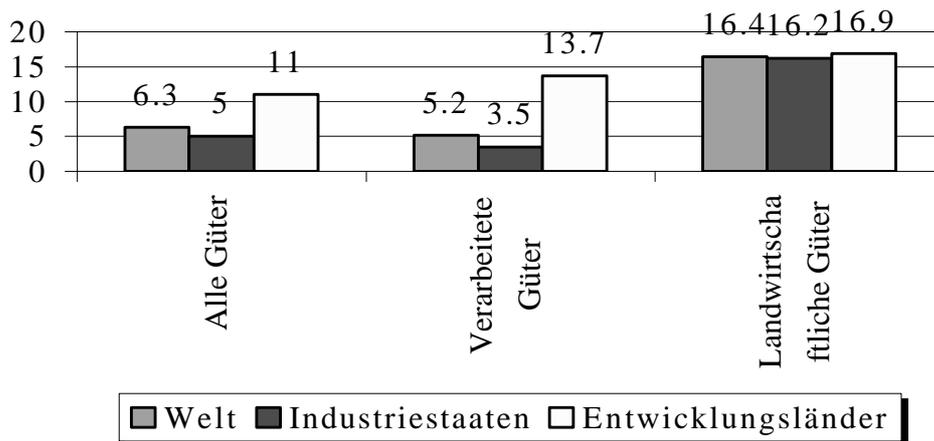
Der nach wie vor beschränkte Marktzugang bei vielen Gütern trifft LDCs in besonderer Weise:

- Die Sektoren mit komparativem Vorteil für LDCs, d.h. Landwirtschaft und arbeitsintensive Wirtschaftszweige mit niedrigem technologischen Niveau sind oft vom Protektionismus in Form von Zollspitzen und -eskalation der Industriestaaten betroffen (DFID, 2001, Paper 2). Entwicklungsländer selbst haben zwar höhere Zölle – der durchschnittlich angewendete Zoll auf industrielle Produkte ist drei bis vier Mal so hoch wie in Industriestaaten (IMF/World Bank, 2001, S.5)¹⁶ – aber die niedrigen Zölle der Industriestaaten werden durch Zollspitzen und –eskalation unterlaufen. LDC treffen in verschiedenen Sektoren auf verschieden hohe Zollbarrieren, wie die folgende Graphik zeigt:

¹⁵ Die WTO führt eine spezielle Liste mit 18 Entwicklungsländern mit landwirtschaftlichen Nettoimporten.

¹⁶ In der gesamten Wirtschaft beträgt der durchschnittliche Zollschatz in Sub-Sahara Afrika 19% und in LDCs 18%, während die Industriestaaten einen durchschnittlichen Zollschatz von 5% aufweisen (IMF/World Bank, 2001, S.18).

Abbildung 42: Zollschutz gegenüber Exporte aus LDC (in handelsgewichteten Durchschnittszöllen, 1997)



Quelle: IMF/World Bank, 2001, S.25.

Interessant ist, daß die Zölle gegenüber LDC im verarbeitenden Sektor über dem Weltdurchschnitt liegen, während sie in der Landwirtschaft mit geringeren Zöllen als der Weltdurchschnitt konfrontiert sind.

- Beschränkte Exportmöglichkeiten haben negative Nachfolgewirkungen wie z.B. im Bereich von Investitionen.
- Solange die LDCs nicht ins Exportgeschäft einsteigen können, ist ihnen auch die Steigerung der Wertschöpfung nicht möglich. Dies wird weiters durch Zolleskalation auf Seiten der Industriestaaten behindert, d.h. verarbeitete Güter treffen auf größere Handelsbarrieren als Rohstoffe.
- Die Reduzierung der Verschuldung ist nicht möglich, solange nicht Exporterlöse generiert werden (DIFD, 2001, Paper 2).

Neben den klassischen Zöllen, die mit Problemen von exzeptionell hohen Zöllen für bestimmte Produkte (Zollspitzen) und höheren Zollstufen für verarbeitete Produkte (Zolleskalation) behaftet sind, bestehen vier Kategorien nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die in den letzten Jahren an Bedeutung zunahmen:

- Importverzerrung: Die Importe von Industriestaaten werden durch quantitative Beschränkungen (v.a. Textilien), Gesundheits- und Sicherheitsstandards (v.a. Landwirtschaft), technische Handelsbarrieren (TBT, v.a. Textilien und verarbeitende Industrie mit niedriger Technologie) und Immigrationsbestimmungen, die den temporären Einsatz von Arbeitskräften in Dienstleistungsbetrieben beschränken,

künstlich niedrig gehalten.

- Exportverzerrung: Exportsubventionen verursachen unfairen Wettbewerb gegenüber Exporten aus LDC Ländern. Besonders im Sektor Landwirtschaft werden die Exportsubventionen auch am Ende der Implementierung der Uruguay Runde signifikant bleiben (IMF/World Bank, 2001, S.36). Den Entwicklungsländern, die bisher wenig oder keine Subventionen vergaben, ist es allerdings aufgrund des Subventionsabkommens nicht mehr möglich, solche Subventionen einzuführen.
- Unterbrechende Maßnahmen: Anti-Dumping und Vorsichtsmaßnahmen bei Ansteigen der Importe unterbrechen den Marktzugang für LDC für längere Zeit (DFID, 2001, Paper 2). Von den drei wichtigsten protektionistischen Maßnahmen bestritten 1999 Anti-Dumping Maßnahmen 86,32%, Vorsichtsmaßnahmen 3,68% und Ausgleichszölle 10%. Anti-Dumping Maßnahmen werden in steigendem Maße ergriffen, wobei zwei Drittel der Anti-Dumping Untersuchungen zwischen 1987 und 1997 gegen kleine, verwundbare Volkswirtschaften¹⁷ von Entwicklungs- und Schwellenländern geführt wurden (Tharakan, 2000, Abstract).
- Nicht handelsbezogene Beschränkungen: Die Durchsetzung von Standards in den Bereichen Umwelt, Menschenrechten und Arbeitsrechten kann zu Handelshemmnissen führen (DFID, 2001, Paper 2).

Angesichts dieser vielfältigen Formen von Protektionismus gibt es auch viele Schätzungen der Wohlfahrtsgewinne einer neuen Liberalisierungsrunde. Einige Studien, die auf der *Global Trade Analysis Project* (GTAP) Datenbank basieren, kommen zum Schluß, daß Länder am meisten von der Liberalisierung der am meisten geschützten Sektoren ihrer eigenen Volkswirtschaften profitieren und daß die langfristigen dynamischen Zugewinne durch Produktivitätssteigerungen und Skaleneffekte die kurzfristigen statischen Zugewinne stark übersteigen. Da ihre Ökonomien geschützter sind, können Entwicklungsländer mehr als Prozentsatz ihres Nationalproduktes von der Liberalisierung gewinnen. In absoluten Zahlen profitieren Industriestaaten allerdings mehr. Landwirtschaftliche Liberalisierung erzielt die höchsten statischen Wohlfahrtsgewinne, während die Liberalisierung der verarbeitenden Industrie höhere dynamische Effekte produziert. Industriestaaten gewinnen am meisten durch landwirtschaftliche Liberalisierung, während Entwicklungsländer den größten Nutzen aus der

¹⁷ Länder mit einem BSP von USD 50 Mrd oder weniger oder einem Pro Kopf BSP von USD 800 oder weniger im Jahr 1997.

Liberalisierung der verarbeitenden Industrie ziehen (IMF/World Bank, 2001, S.44ff.).

Schätzungen in Zahlen der statischen mittelfristigen Wohlfahrtseffekte einer weiteren WTO Handelsrunde bewegen sich zwischen USD 250 Mrd und USD 550 Mrd, wobei ein Drittel bis zwei Fünftel dieser Gewinne Entwicklungsländern zugute kommen. Die niedrigeren Schätzungen ergeben sich aus Modellen mit perfektem Wettbewerb und konstanten Skalenerträgen, während Modelle mit Skaleneffekten und monopolistischem Wettbewerb zu höheren Ergebnissen kommen. Vor allem die Einbeziehung dynamischer Produktivitätseffekte und von Dienstleistungen produzieren höhere geschätzte Wohlfahrtsgewinne. Die Übergangskosten der Handelsliberalisierung, wie z.B. verminderte Zolleinnahmen, werden in den Studien nicht berücksichtigt (IMF/World Bank, 2001, S.45ff.).

Einige spezifische Studien zur nächsten Runde sollen hier zitiert werden:

- Anderson und andere (2000) kommen zu einem Ergebnis von Wohlfahrtsgewinnen nach voller Implementierung der Uruguay Runde im Jahr 2005 durch Eliminierung aller Handelsschranken von 146,2 Mrd USD für Industrieländer und 108,1 Mrd USD für Entwicklungsländer. Sub-Sahara Afrika gewinnt aus der Liberalisierung von landwirtschaftlichen Gütern nur 3,6 Mrd USD und aus der Liberalisierung von industriellen Gütern nur 0,9 Mrd USD.
- Ianchovichina und andere (2000) finden, daß eine Gruppe von 37 Ländern in Sub-Sahara Afrika ihre Nicht-Öl Exporte um 14% oder USD 2,5 Mrd steigern könnten, wenn die Quad Länder freien Zugang zu ihren Märkten gewähren würden.
- Eine OECD-Studie (Dessus et al., 1999, S.18) kommt zu geschätzten Ergebnissen der Wohlfahrtseffekte einer vollen multilateralen Zoll liberalisierung bis 2010 mit endogener totaler Faktorproduktivität, d.h. Berücksichtigung der dynamischen Effekte, von zwischen 912 und 1.212 Mrd USD für die ganze Welt, wovon zwischen 8 und 11 Mrd USD auf Sub-Sahara Afrika entfallen. Die Autoren weisen darauf hin, daß dynamische Effekte nicht automatisch erzielt werden, sondern Voraussetzung dafür makroökonomische Stabilität und komplementäre Reformen zur Verbesserung der heimischen Angebotsreaktion sind.
- Im Michigan Modell (Brown et al. 2001) werden die Wohlfahrtseffekte einer Post-Uruguay Runde Handelsliberalisierung auf 1.857 Mrd USD für die Welt geschätzt, wovon 370 Mrd USD auf die Entwicklungsländer inkl. der asiatischen Schwellenländer entfallen.

3.2.4 Themen der neuen Verhandlungsrunde

Ende 1999 sollte in Seattle eine neue Verhandlungsrunde eingeleitet werden, was aber an internen und externen Widerständen scheiterte. Die Gründe dafür lagen an den inhaltlichen Differenzen, aber auch am System der Entscheidungsfindung. Im November 2001 wurde in Doha/Quatar die Eröffnung einer neuen Welthandelsrunde mit geplantem Abschluß 2005 beschlossen. In der Doha-Erklärung (WTO, 2001) ziehen sich die verbesserten Beziehungen zu den Entwicklungsländern rhetorisch wie ein „roter Faden“ durch. Besonderes Augenmerk wird in der offiziellen Rhetorik auf Zivilgesellschaft, nachhaltige Entwicklung und die soziale Dimension der Globalisierung gelegt. In dieser Runde sollen die neuen Themen wie Investitionen, Wettbewerbsrecht und Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen auf den Verhandlungstisch kommen. Als Erfolg für den Süden werden die Erklärung zum TRIPS-Abkommen, die den Vorrang der öffentlichen Gesundheit vor Pharmapatenten in Situationen eines „nationalen Notstands“ bekräftigt, und Zugeständnisse betreffend die Implementierung bereits geltender WTO-Abkommen, bei Subventionen sowie in der Frage der Anwendung von Anti-Dumping-Maßnahmen insbesondere der USA gewertet (Poth, 2001b, S.11).

Die Auswirkungen einer neuen Verhandlungsrunde für die LDC hängen von deren Verhandlungsmacht ab.¹⁸ Ein aktives, vorbereitetes und geeintes Auftreten kann helfen, die für die LDC wichtigen Themen wie Liberalisierung bei Landwirtschaft und Textilien in den Vordergrund zu bringen. Folgende Themen werden das Spannungsverhältnis zwischen Industriestaaten und LDCs in der neuen Verhandlungsrunde bestimmen:

- Marktzugang: Besonders bei landwirtschaftlichen Produkten, Textilien und Kleidung werden die Exporte von LDC durch Handelsbarrieren behindert. Nach dem Vorbild der *Everything-But-Arms* Initiative der EU (s.o.) erwarten sich die LDC langfristigen Marktzugang auf der Basis von transparenten WTO Bestimmungen. Für Entwicklungsländer ist der indirekte Effekt der Subventionsaufhebung in Industriestaaten und der direkte Effekt der Beschränkung eigener Aktionen von Bedeutung.

¹⁸ Während OECD Länder durchschnittlich 6,8 Handelsbeauftragte nach Genf entsenden können, war 1997 die Zahl der Repräsentanten von Ruanda, Burkina Faso und Mosambik 0 und von Uganda 4-5 (World Bank, 1999, S.57).

- Implementierung der Uruguay Runde: Die Schwierigkeiten bei der zeitgerechten Umsetzung verschiedener WTO Abkommen über TRIPS, TRIMS, SPS und TBT sind auf beschränkte Ressourcen der LDC zurückzuführen. In einer neuen Runde sollte konkreten Umsetzungsvorschlägen der LDC mit dem Angebot technischer Assistenz begegnet werden.
- Konfliktlösungsprozedur: Der Zugang zu diesem Mechanismus der LDC sollte dringend verbessert werden. Die derzeitigen Probleme bestehen darin, daß die Kompensationen lange dauern, daß schwache Handelspartner auch bei Erfolg vor dem Konfliktlösungsorgan nicht wagen, Sanktionen zu setzen, daß Anti-Dumping Fälle nur beschränkt vor dieses Organ gebracht werden können und daß die Fallverhandlungen technisch sehr komplex sind und die Kapazitäten von Entwicklungsländern oft übersteigen (Hurtado, 1999, S.21). Auch ökonomische Modelle ergeben, daß der Konfliktlösungsmechanismus zugunsten von größeren und reicheren Handelsnationen verzerrt ist (Breuss, 2001, S.2).
- Überprüfung der Anti-Dumping Bestimmungen und internationale Wettbewerbspolitik: LDC fordern strengere und weniger flexible Anti-Dumping Bestimmungen, die durch den Konfliktlösungsmechanismus angefochten werden können (DFID, 2001, Paper 1). Ebenso werden strengere Regeln für multinationale Konzerne verlangt, die in der WTO durch mächtige Lobbies vertreten sind und 70% des Welthandels und 80% der ausländischen Investitionen kontrollieren (Hurtado, 1999, S.7). Die Doha-Runde strebt eine weltweite Wettbewerbspolitik, die die nationalen Wettbewerbsregeln zum Nutzen für die Konsumenten harmonisiert, an.
- Öffentliches Beschaffungswesen: Die Liberalisierung der öffentlichen Beschaffung und der Zugang von internationalen Konzernen zu staatlichen Aufträgen ist ein heißes Eisen, wobei die Staatsaufträge in Entwicklungsländern typischerweise 20 bis 30% des BIP betragen (Hurtado, 1999, S.22). Eine transparentere öffentliche Ausschreibung soll im Rahmen der Doha-Runde forciert werden.
- Spezielle und unterschiedliche Behandlung von LDC: Während einige Entwicklungsländer mehr spezielle und unterschiedliche Behandlung mit der Befreiung von weiteren Liberalisierungszusagen fordern, sehen andere wie z.B. das britische DFID (*Department for International Development*) die spezielle und unterschiedliche Behandlung von LDC als Hindernis für deren Integration in die Verhandlungsstrukturen der WTO. Nur aus der Übernahme reziproker Rechte und

Verpflichtungen könne reale Verhandlungsmacht erwachsen (DFID, 2001, Paper 3). In einer Weltbankstudie wird kritisiert, daß die Entwicklungsländer sich auf die politisch einfachere Forderung einer Gleichbehandlung aller Entwicklungsländer und die Industriestaaten auf nicht einklagbare und willkürliche Zusagen von präferentieller Behandlung und technischer Assistenz zurückziehen. Solange nicht die Entwicklungsländer mit höherem Einkommen ein System der Graduierung mit weniger Sonderbehandlung und mehr reziproken Pflichten und Rechten akzeptieren, gibt es wenig Aussicht auf verbindliche Bestimmungen zugunsten der Entwicklungsländer in den Bereichen Marktzugang und technische Assistenz (Michalopoulos, 2000, Abstract).

- Umweltstandards: Hier geht es um die Verwendung von Handelssanktionen für den Schutz der Umwelt oder darüber hinausgehenden Protektionismus versus die Setzung von positiven Anreizen und Förderung von Umweltpolitik in Entwicklungsländern. Es bestehen auch potentielle Konflikte zwischen multilateralen Umweltabkommen und WTO Bestimmungen. Entwicklungsländer hegen Befürchtungen bezüglich ihrer Souveränität und neuer Exportbeschränkungen (Stevens, 1999, Abstract). Es steht die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte von Entwicklungsländern bei strengeren Umweltbestimmungen und die Gefahr von „umweltstandardfreien“ Exportzonen, wo ohne Beachtung der internationalen Standards produziert wird, auf dem Spiel (Stevens, 1999, Briefing No 1). Darüber hinaus fordern Umweltorganisationen die Prüfung der Auswirkung von handelsliberalisierenden Maßnahmen auf die Umwelt (Hurtado, 1999, S.17). In der Doha-Runde soll das Thema Handel und Umwelt in vier Teilpunkten aufgegriffen werden:
 - Beziehungen zwischen multilateralen Umweltabkommen und WTO Bestimmungen
 - Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Hemmnissen für umweltkonforme Güter und Dienste
 - Untersuchung der Auswirkungen der Umweltmaßnahmen auf den Marktzugang, speziell im Fall der Entwicklungsländer
 - „Ökolabeling“ für den Umweltschutz
- Intellektuelles Eigentum: Im Fall des Abkommens zu *Trade Related Intellectual Property Rights* (TRIPs) sind kostspielige und komplexe Anpassungen zu machen: Modernisierung der nationalen Systeme zum Schutz des geistigen Eigentums, Gesetze

in neuen Bereichen des geistigen Eigentums, faire Prozeßregeln, spezielles Training für Rechtsbeauftragte und Stärkung der Vollstreckungsinstitutionen (Stevens, 1999, Briefing No1). Zusätzlich gibt es Zweifel an den Auswirkungen auf Entwicklung, da den Vorteilen eines Schutzes von Innovationen die Kosten für die Verbreitung technologischen Fortschritts und die Stärkung der Marktmacht der großen Konzerne durch den Erwerb von Patenten entgegenstehen. In der Landwirtschaft verbreitet sich die Praxis, daß Nahrungsmittel und Pflanzen aus Entwicklungsländern in Industrieländern im Rahmen von TRIPS patentiert werden und so der Zugang der Bauern und Bäuerinnen zu den eigenen Kulturpflanzen verwehrt wird (Hurtado, 1999, S.10).

- Handel mit Dienstleistungen: Das *General Agreement on Trade in Services* (GATS) setzt einen Zeitplan für die Liberalisierung von Dienstleistungen, bei dem aber bisher keine signifikanten Fortschritte erreicht wurden. Für Entwicklungsländer geht es um die Schaffung eines transparenten politischen Umfeldes, die Einbringung der für sie relevanten Dienstleistungssektoren in die Verhandlungen und die Möglichkeit des temporären Einsatzes von heimischen Arbeitskräften in anderen Ländern (Stevens, 1999, Abstract). Bedenken gibt es bei der Öffnung der Sektoren Transport, Banken, Versicherung und Telekommunikation gegenüber der wettbewerbsfähigen ausländischen Konkurrenz (Hurtado, 1999, S.10). Auch bei Grundbedürfnissen wie Gesundheit, Bildung, Energie und Wasserversorgung, die bisher traditionell öffentlich erbrachte Dienstleistungen waren, läuten die Alarmglocken der Kritiker. Es wird eine Aushöhlung sinnvoller staatlicher Regulierung befürchtet (Der Standard, 2002, S.22). Von den Betreibern des GATS wird ins Treffen geführt, daß eine regulierte Liberalisierung Ineffizienzen in diesen Sektoren, die den Export behindern, beseitigen können (IMF/World Bank, 2001, S.6).
- Internationales Investitionsabkommen: Das Ziel eines multilateralen rechtlichen Rahmens für Direktinvestitionen, der Rechtssicherheit für Investoren weltweit gewährt, wird von Industriestaaten gepusht und von Entwicklungsländern mit Mißtrauen betrachtet. Eine Regulierung von Investitionen zur Sicherung nachhaltiger Entwicklung und der Zugang zu internationalen Kapitalmärkten könnte aber im Interesse von Entwicklungsländer liegen (Stevens, 1999, Abstract). Nicht im Interesse von Entwicklungsländern liegt allerdings das Verbot von „Investitionsmaßnahmen“ wie z.B. die Verwendung lokaler Inputs in der Produktion oder die Beschränkung von

Importen von Inputs, was die Aufwertung der lokalen Produktion erschwert.

- Handel, Schulden und Finanzen: Eine Arbeitsgruppe unter den Auspizien des General Council soll die Zusammenhänge zwischen Handel, Schulden und Finanzen untersuchen. Es soll sichergestellt werden, daß die Handels- und die Finanzpolitik kohärent zusammenwirken und das multilaterale Handelssystem der WTO von finanziellen und monetären Instabilitäten nicht gefährdet ist (WTO, 2001).

4 Liberalisierung, Handel und Wachstum in den Schwerpunktländern

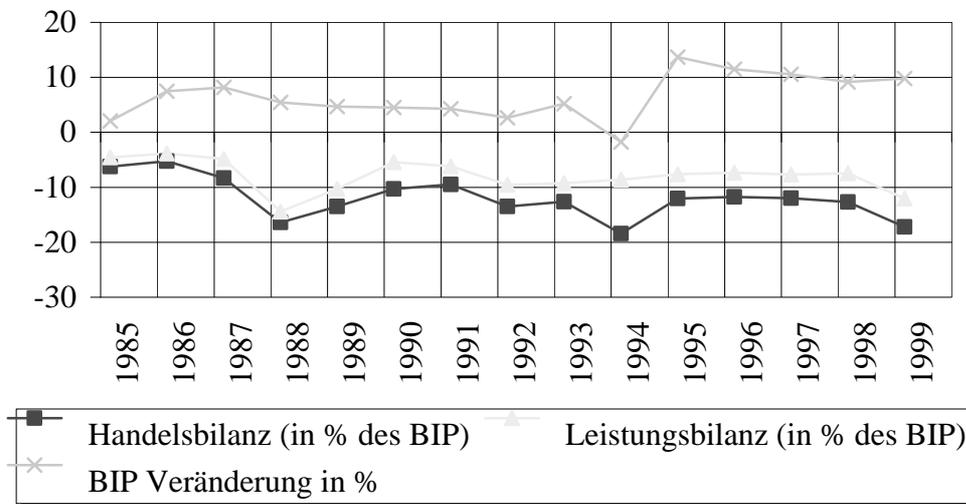
Im folgenden Kapitel soll auf den Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung, Handel und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eingegangen werden. Es soll untersucht werden, wie sich die Globalisierung in Form von Handelsliberalisierung auf die Entwicklung der Schwerpunktländer auswirkt.¹⁹

4.1 Allgemeine Entwicklung der Außenposition

Betrachtet man die Schwerpunktländer ohne Bhutan und Kap Verde als Gruppe im Zeitraum 1985 bis 1999, so zeigt sich ein Bild einer positiven Entwicklung des Wirtschaftswachstums und einer negativen Veränderung von Handels- und Leistungsbilanz. Das Defizit der Leistungsbilanz verschob sich von unter 10% auf 15% des BIP, während sich das Handelsbilanzdefizit bis auf ein Niveau von 20% des BIP ausweitete. Die relativen Größenordnungen der Außenbilanzen zur Wirtschaftskraft der Länder zeigen ihre große Verwundbarkeit gegenüber externen Veränderungen. Die Wachstumsperformance stieg von moderaten positiven Zuwächsen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre auf ein Niveau von über 5% jährlicher Veränderung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Der Wachstumseinbruch 1995 ist durch den Genozid in Ruanda mit seinen dramatischen ökonomischen Auswirkungen zu erklären.

¹⁹ Bhutan und Kap Verde werden aufgrund der schlechten Datenlage nur teilweise berücksichtigt, während Nikaragua, Äthiopien, Mosambik, Burkina Faso, Ruanda und Uganda vollständig analysiert werden.

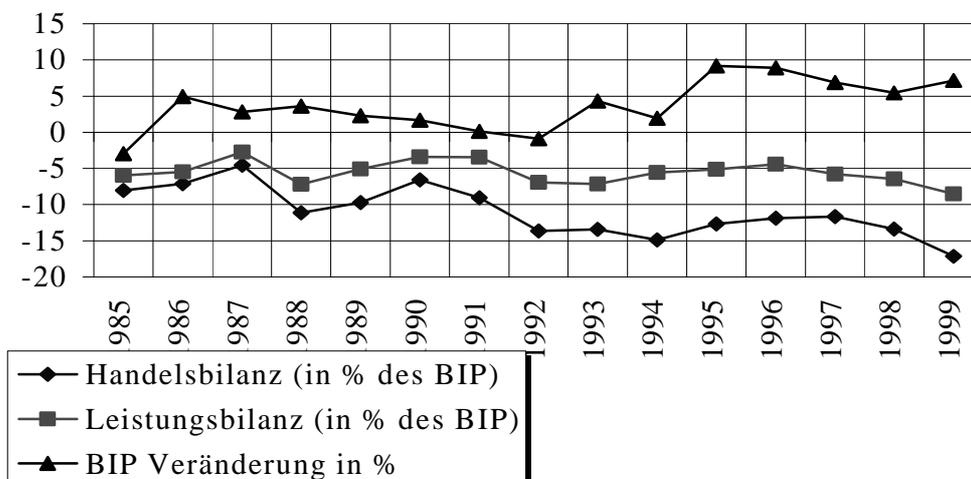
Abbildung 43: Wachstum, Handels- und Leistungsbilanz in den Schwerpunktländern (1985 - 1999)



Quellen: IWF, International Financial Statistics; UNCTAD, 1999, p.77.

Gewichtet man diese Entwicklungen nach der Größe des BIP dieser Länder, wobei Äthiopien und Uganda die größte Wirtschaftskraft aufweisen, so ergibt sich ein ähnliches Bild: die Außenhandelsposition der Schwerpunktländer verschlechtert sich, während das Wirtschaftswachstum, das meist durch Verschuldung finanziert wurde, anzieht. Der ruandische Einbruch schlägt hier aufgrund der Kleinheit des Landes nicht so stark durch

Abbildung 44: Wachstum, Handels- und Leistungsbilanz, gewichtet nach BIP der Schwerpunktländer (1985 - 1999)

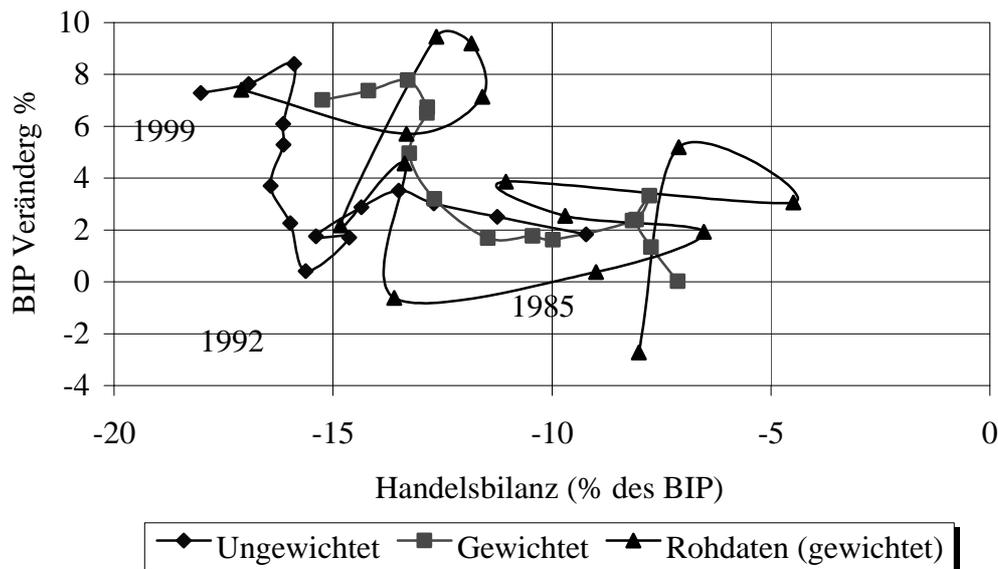


Quellen: IWF, International Financial Statistics; UNCTAD, 1999, p.77.

4.2 Handelsbilanz und Wachstum

In diesem Abschnitt soll der Zusammenhang zwischen Handelsbilanz und Wachstum in den Schwerpunktländern ohne Bhutan und Kap Verde verdeutlicht werden.

Abbildung 45: Gleitender Fünf-Jahres-Durchschnitt von Wachstum und Handelsbilanz, gewichtet nach BIP der Schwerpunktländer (1985 - 1999)



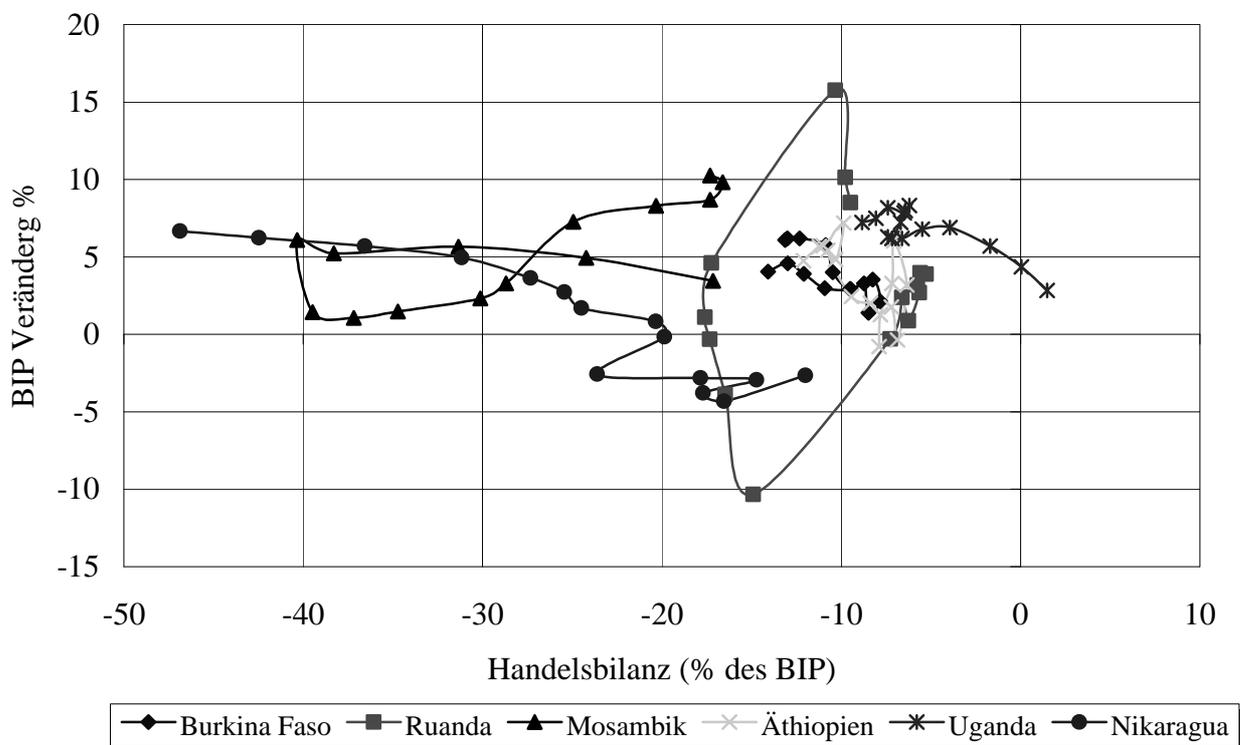
Quellen: IWF. International Financial Statistics; UNCTAD, 1999, p.79.

Auch aus diesem Graphen wird ersichtlich, daß sich die Schwerpunktländer von einem Szenario mit niedrigem Handelsbilanzdefizit und niedrigem Wirtschaftswachstum (1985) zu einem Szenario mit hohem Handelsbilanzdefizit und hohem Wirtschaftswachstum (1999) bewegten. Die ungewichtete und die nach Wirtschaftskraft der Schwerpunktländer gewichtete Kurve zeigen einen ähnlichen Verlauf. Die Kurve mit den Rohdaten verläuft im Gegensatz zu der Kurve mit dem gleitenden Durchschnitt weniger glatt, läßt aber auch einen groben Trend von rechts unten nach links oben erkennen.

Alle hier dargestellten Schwerpunktländer liberalisierten in diesem Zeitraum den Außenhandel durch die Aufhebung quantitativer Beschränkungen und die Reduktion von Zöllen. Interessant ist, daß in diesen Zeitraum auch eine Verschlechterung der Handelsbilanz und eine Dynamisierung des Wachstums fielen.

Da die Schwerpunktländer eine sehr heterogene Gruppe bilden, soll nun die Entwicklung der einzelnen Länder gezeigt werden.

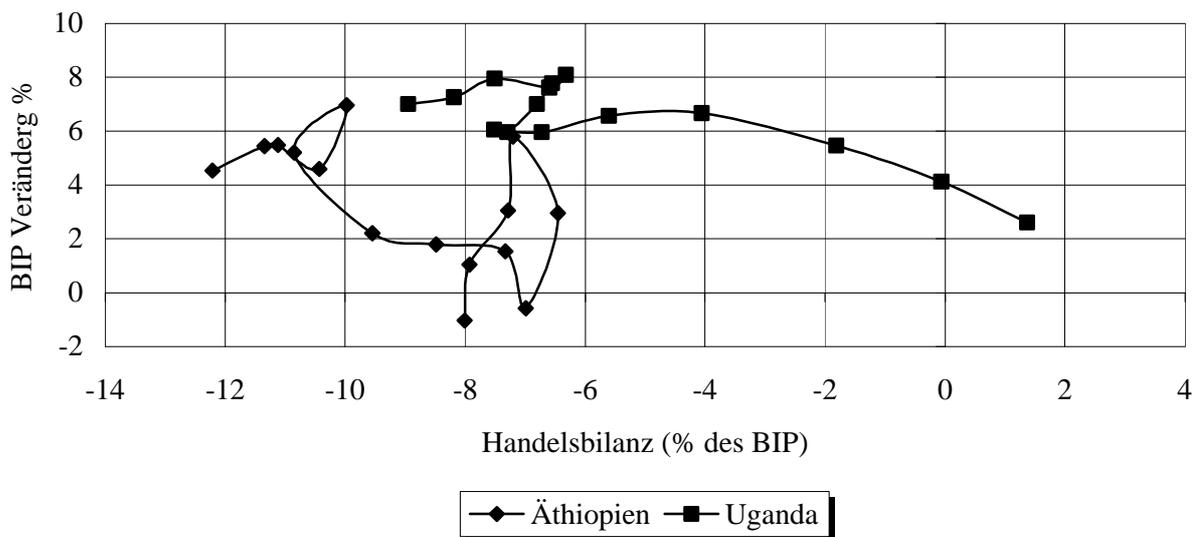
Abbildung 46: Gleitender Fünf-Jahres-Durchschnitt von Wachstum und Handelsbilanz der einzelnen Schwerpunktländer (1985 - 1999)



Quellen: IWF, International Financial Statistics; UNCTAD, 1999, p.78.

Die zwei wirtschaftsstärksten Länder Äthiopien und Uganda (s. folgende Abbildung) führen den allgemeinen Trend einer Verbesserung des Wachstums und einer Verschlechterung der Handelsbilanz an, wobei sich das Handelsbilanzdefizit und die Wachstumsrate in Äthiopien nur langsam verändern. Die zwei wirtschaftlich mittelgroßen Länder Nikaragua und Mosambik fallen durch eine dramatische Verschlechterung der Handelsbilanz auf. Mosambik bekam diese Entwicklung wieder unter Kontrolle, während Nikaragua geradezu ein idealtypisches Beispiel für Wirtschaftswachstum mit paralleler Ausweitung des Handelsbilanzdefizits ist. Von den kleineren Ländern bestätigt Burkina Faso den Trend. Ruanda fällt aufgrund der politischen Geschehnisse aus der Reihe, fand sich aber Ende der 90er Jahre wieder im Mittelfeld bei Wachstum und Außenhandel.

Abbildung 47: Gleitender Fünf-Jahres-Durchschnitt von Wachstum und Handelsbilanz von Äthiopien und Uganda (1985 - 1999)



Quellen: IWF, International Financial Statistics; UNCTAD, 1999, S.78.

Trotz erheblicher Unterschiede läßt sich sagen, daß alle Länder außer Mosambik und Ruanda einen einheitlichen Trend zu höherem Wirtschaftswachstum und höherem Handelsbilanzdefizit aufwiesen. Mosambik stellt einen positiven Ausreißer dar und Ruandas Werte sind nach dem Genozid wieder den anderen Ländern vergleichbar.

4.3 Importe und Exporte

Im Folgenden soll ein Blick hinter die Entwicklung der Handelsbilanz auf die Trends bei Exporte und Importen geworfen werden, um den Einfluß auf die wirtschaftliche Entwicklung von Land zu Land abzuschätzen. Eine Verschlechterung der Handelsbilanz kann mit höherem Wachstum verbunden sein, wenn nicht nur die Importe, sondern auch die Exporte wachsen.

Tabelle 13: Durchschnitt der jährlichen Veränderungsraten des Wertes in USD von Güterexporten F.O.B. und Güterimporten F.O.B. (1981 – 1999)

	1981-1988		1989-1999	
	Exporte	Importe	Exporte	Importe
Bhutan	23.5	13.6	6.5	3.5
Kap Verde	56.4	3.7	12.5	8.7
Äthiopien	1.3	5.0	6.5	9.9
Burkina Faso	10.4	4.1	9.9	5.0
Mosambik	-9.5	0.6	10.5	5.8
Ruanda	0.9	4.8	0.0	1.1
Uganda	0.5	8.7	11.7	8.6
Nikaragua	-6.5	-0.7	9.8	9.4
Alle Schwerpunktänder(o.CV/undBT)	-3.1	1.9	6.8	7.0

Quellen: IWF, International Financial Statistics; UNCTAD, 1999, p.81. (Die Daten von Bhutan reichen nur bis 1997, die von Kap Verde bis 1998, sodaß die Gesamtentwicklung der letzten Zeile diese beiden Ländern nicht berücksichtigt. Die Werte für Burkina Faso mußten nach 1994 durch allgemeine Exporte und Importe ergänzt werden. Die letzte Zeile bezieht sich auf den Durchschnitt der jährlichen Veränderungsraten der absoluten Gesamtexporte und –importe.)

Die obige Tabelle zeigt für die 80er und 90er Jahre Durchschnittswerte der Entwicklung der Importe und Exporte. Dahinter stehen einerseits große Schwankungen von Jahr zu Jahr und andererseits die Entwicklung von Preisen und Mengen.

In den 80er Jahren konnten nur die relativ kleinen Länder Bhutan, Kap Verde und Burkina Faso ihre Exporte durchschnittlich stärker als ihre Importe steigern. Bei Addition aller Exporte der Schwerpunktländer muß man eine durchschnittliche jährliche Verschlechterung von 3,1% feststellen. Auf der Importseite ist nur eine moderate jährliche durchschnittliche Steigerung zu verzeichnen. Der Einbruch der Exporte und die wenig dynamische Entwicklung der Importe weisen auf das schwache Wachstum der Schwerpunktländer in den 80er Jahren hin.

In den 90er Jahren – die ja eine Verschlechterung der Handelsbilanz in den Schwerpunktländern mit sich brachten – kam es aber zu einer Dynamisierung der Exportzuwachsrate. Nun wuchsen auch in Mosambik, Uganda und Nikaragua die Exporte durchschnittlich schneller als die Importe. Auf der Gesamtebene steht einem durchschnittlichen jährlichen Exportwachstum von 6,8% ein Wachstum der Importe von 7% gegenüber. Diese dynamische Entwicklung der Exporte und Importe und das Aufholen des Exportwachstums gegenüber dem Importwachstum kann erklären, warum trotz Verschlechterung der Handelsbilanz die Wirtschaft der Schwerpunktländer in den 90er Jahren stärker als in den 80er Jahren wuchs.

4.4 Die Wirkung der Terms of Trade auf den Handel

In diesem und dem nächsten Abschnitt werden zwei Faktoren – die Terms of Trade und Handelsliberalisierung – in Bezug auf ihre Wirkung auf die Handelsbilanz und in weiterer Folge auf das BIP Wachstum untersucht.²⁰

Eine Erklärung für die Verschlechterung der Handelsbilanz in den Schwerpunktländern kann in der Entwicklung der Terms of Trade liegen. Die Terms of Trade reflektieren das Verhältnis der Exportpreise zu den Importpreisen und haben einen negativen Einfluß auf die Handelsbilanz: Steigen die relativen Exportpreise eines Landes, können weniger Exporte abgesetzt werden, aber die Kaufkraft dieser Exporte ist gestiegen. Fallen die relativen Exportpreise eines Landes, so ist ein größeres Exportvolumen²¹ notwendig, um ein gegebenes Importvolumen zu finanzieren. Bei fallenden Terms of Trade resultiert ein gleichbleibendes Volumen von Exporten und Importen in einem höheren Handelsbilanzdefizit. Diese Volumina sind in vielen Entwicklungsländern preisunelastisch, da Exporte von Rohstoffen starker Konkurrenz auf dem Weltmarkt ausgesetzt sind und Importe für die Entwicklung wichtige Güter ins Land bringen, sodaß oft bei fallenden Terms of Trade eine gegebene Wachstumsrate mit einem höheren Handelsbilanzdefizit verbunden ist (UNCTAD, 1999, S.85).

²⁰ Danach erfolgt eine ökonometrische Schätzung dieser Wirkungszusammenhänge.

²¹ Die realen Exportdaten (Volumen) wurden dankenswerterweise von der UNCTAD zur Verfügung gestellt.

Tabelle 14: Exportvolumen, Kaufkraft der Exporte und Terms of Trade der Schwerpunktländer , durchschnittliche jährliche Veränderung (1981 – 1999)

	1981-1990	1991-1999	1981-1990	1991-1999
	Burkina Faso		Kap Verde	
Exportvolumen	3.0	14.7	18.8	13.9
Terms of Trade	6.4	-0.5	0.0	0.0
Kaufkraft der Exporte	9.9	15.4	18.8	13.9
	Äthiopien (ab 82)		Mosambik	
Exportvolumen	0.7	10.4	-6.0	17.8
Terms of Trade	0.4	2.9	-3.0	-7.2
Kaufkraft der Exporte	-0.6	5.9	-9.2	7.5
	Nikaragua		Ruanda	
Exportvolumen	-0.6	8.7	5.0	4.7
Terms of Trade	1.6	-3.2	1.1	14.6
Kaufkraft der Exporte	-1.7	5.5	3.4	19.1
	Uganda			
Exportvolumen	10.0	24.6		
Terms of Trade	-7.6	-0.8		
Kaufkraft der Exporte	-9.4	21.5		

Quellen: UNCTAD, 1999, p.85 (Die Terms of Trade sind der Index der Exporteinheitswerte zum Index der Importeinheitswerte und damit ein reines Preisverhältnis. Die Kaufkraft der Exporte stellt den Wertindex der Exporte in Relation zum Index der Importeinheitswerte, d.h. ist definiert als Terms of Trade * Exportvolumen.)

Die Entwicklung der Terms of Trade in den Schwerpunktländern verlief nicht einheitlich. In Mosambik und Uganda fielen die Terms of Trade in den 80er und den 90er Jahren. Beide Länder konnten diese ungünstige Preisentwicklung durch eine starke Ausweitung der Exportvolumina in den 90er Jahren abfangen, sodaß die Kaufkraft der Exporte stieg. Burkina Faso und Nikaragua verzeichneten in den 80er Jahren eine positive und in den 90er Jahren eine negative Veränderung der Terms of Trade. Auch diese beiden Länder weiteten in den 90er Jahren das Exportvolumen stark aus, sodaß die Kaufkraft der Exporte kräftig anzog. Äthiopien und Ruanda sahen sich in beiden Dekaden einer positiven Entwicklung der Terms of Trade gegenüber, was sie auch nicht daran hinderte, das Exportvolumen in beiden Dekaden zu steigern.

In den 80er Jahren stiegen in vier der sechs Länder²² die Terms of Trade, während sie in den 90er Jahren nur in zwei Ländern stiegen. Fast immer aber konnten die Schwerpunktländer ihre

²² Die Terms of Trade in Kap Verde veränderten sich nicht. Für Bhutan liegen keine Daten vor.

Exportvolumina steigern, sodaß in den 90er Jahren die Kaufkraft der Exporte in allen Ländern stieg – um 5,9% in Äthiopien bis zu einem jährlichen durchschnittlichen Zuwachs von 21,5% in Uganda.

Wie auch im vorigen Abschnitt stellt sich die Exportperformance der Schwerpunktländer in den 90er Jahren also durchaus wieder dynamisch dar – vier der sechs Länder verzeichnen zweistellige jährliche durchschnittliche Steigerungsraten des Exportvolumens. Diese positive Entwicklung wurde von einer nur mäßigen Entwicklung der Terms of Trade ermöglicht. Die Kaufkraft der Exporte konnte zwar in allen Schwerpunktländern in den 90er Jahren einen positiven Trend verzeichnen, der aber der Ausweitung des Handelsbilanzdefizits keinen Einhalt gebieten konnte. Die gestiegene Kaufkraft der Exporte erreichte nicht das Niveau, um das für das teils hohe Wirtschaftswachstum notwendige Importvolumen zu finanzieren. Für die Zukunft ist bezüglich der Terms of Trade keine große Verbesserung zu erwarten, da die Schwerpunktländer alle in einem hohen Maß vom Export ein oder zweier Rohstoffe abhängen, wo ein Nachlassen der Weltnachfrage mit einer kontinuierlichen Ausweitung des Angebots gekoppelt ist. Um die für das Wachstum notwendigen Importe zu finanzieren, ist eine Diversifizierung der Exporte zu verarbeiteten Produkten mit einem hohen technologischen Niveau unabdingbar (UNCTAD, 1999, S.86).

4.5 Die Wirkung der Liberalisierung auf den Handel

Alle Schwerpunktländer ergriffen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre handelsliberalisierende Maßnahmen. Diese können sich dann positiv auf die Handelsbilanz auswirken, wenn der zu erwartende Anstieg der Importe durch höhere Exporte kompensiert wird. Mittelfristig soll Liberalisierung zu einer effizienteren Verwendung von Ressourcen durch die Exponierung gegenüber dem Weltmarkt und besserem Zugang zu neuen Technologien und damit nicht nur zu höheren Exporten sondern allgemein höherem Wachstum führen. Dem stehen ökonomische und soziale Kosten verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und die Gefahr einer Destabilisierung der Zahlungsbilanz des Landes gegenüber. Vor allem eine sehr schnelle, unilaterale Öffnung der Grenzen nach jahrelangen Importbeschränkungen führt oft zu einer plötzlich hohen Importnachfrage und Zahlungsschwierigkeiten (UNCTAD, 1999, S.87f).

Als konventioneller policy mix wurde eine Handelsliberalisierung daher oft mit einer Abwertung gekoppelt, die dann von einem wettbewerbsorientierten Management des

Wechselkurses gefolgt werden sollte. Allerdings greift dieser Ansatz in rohstoffdominierten Wirtschaften nicht so gut, da es kein industrielles Exportpotential und keine Kapazitäten zur Ersetzung von Importen durch heimische Produktion gibt. In diesen Ländern kann eine Abwertung nur zu einer Verschlechterung der Terms of Trade und einer inflationären Preisspirale führen. Wichtig ist dennoch ein aktives Management des Wechselkurses, das sich am Kriterium der Wettbewerbsfähigkeit des Außenhandels orientiert (UNCTAD, 1999, S.88).

Tabelle 15: Importe, Exporte und realer Wechselkurs nach Handelsliberalisierung

	Jahr der Liberalisierung	Erste 2 Jahre nach Liberalisierung			Folgende Jahre bis 1999		
		Export-wachstum	Import-wachstum	Realer Wechselkurs	Export-wachstum	Import-wachstum	Realer Wechselkurs
Bhutan	1995	7.2	10.5	96.2	
Kap Verde	1991	-20.2	10.5	103.5	34.7	8.4	89.6
Burkina Faso	1991	-15.4	-1.7	101.8	35.7	5.9	89.6
Äthiopien	1992	52.1	1.1	185.1	6.4	9.5	121.8
Mosambik	1987	4.0	12.2	145.9	11.4	5.4	363.8
Nikaragua	1991	1.4	-1.2	81.3	14.1	17.4	106.3
Uganda	1988	-15.8	-2.1	289.4	17.8	11.0	63.4
Ruanda	1995	29.9	13.5	94.7	-17.1	-4.6	109.3

Quellen: IWF, International Financial Statistics; UNCTAD, 1999, S.89 (Die Daten von Kap Verde reichen nur bis 1998, auch für Bhutan stehen nach 1997 keine Daten zur Verfügung. Export- und Importwachstum ist jährlicher durchschnittlicher Anstieg des Wertes in Prozent. Der durchschnittliche reale Wechselkurs ist als Index mit der Handelsliberalisierung als Basisjahr gegenüber dem US Dollar dargestellt – ein Anstieg des Index bedeutet eine Abwertung).

In der oben stehenden Tabelle sind die Zusammenhänge zwischen Handelsliberalisierung, der Entwicklung von Exporten und Importen und dem realen Wechselkurs dargestellt. In der Mehrheit der Länder steigen die Importe unmittelbar nach der Liberalisierung stärker als die Exporte bzw. brechen weniger stark als die Exporte ein. Ausnahmen sind Äthiopien, Nicaragua und Ruanda. Die oft parallele Abwertung der Währung kann das relative Ansteigen der Importe gegenüber den Exporten nicht verhindern. Die Handelsliberalisierung erfolgte in den Schwerpunktländer oft unmittelbar nach politischen Umbrüchen, sodaß die manchmal extremen Entwicklungen von Exporten und Importen auf bedeutende Strukturbrüche hinweisen.

Nach der ersten Phase kommt es zu einer Dynamisierung der Exporte – zweistellige Zuwachszahlen waren die Regel – wobei aber auch ein kräftiges jährliches durchschnittliches Importwachstum zu beobachten ist. Tendenziell zog das Exportwachstum mehr als das

Importwachstum an. Bei den Wechselkursen zeigt sich nun ein gemischtes Bild: drei Länder werten auf, vier Länder werten ab.

Die Liberalisierungserfahrung der einzelnen Länder weicht stark voneinander ab. In Bhutan steigen in unmittelbarer Folge der vorsichtigen Handelsliberalisierung die Importe etwas stärker als die Exporte, was von einer realen Aufwertung begleitet ist. Kap Verde kann die unmittelbaren Folgen der Liberalisierung – Einbruch der Exporte und Anziehen der Importe – nicht durch die leichte Abwertung abfangen. Nach 1993 gestalten sich die Exporte dynamischer als die Importe und die Währung wertet auf. Auch in Burkina Faso bietet sich das Bild eines anfänglichen Liberalisierungsschocks – die Exporte brechen um jährlich 15,4% ein – und kann sich dann in der Folge erholen. Äthiopien entspricht nicht dem zu erwartenden Verlauf, sondern kann unmittelbar nach der Liberalisierung die Exporte bei einer starken Abwertung kräftig steigern. In den Jahren nach 1994 liegt das Importwachstum leicht über dem Exportwachstum, wobei aber die Währung weiter deutlich abwertet. Mosambik ist wieder ein Klassiker: Relativer Importanstieg bei kräftiger Abwertung zuerst, Ankurbelung der Exporte durch weitere sehr hohe Abwertung in der Folge. Nicaragua leidet unmittelbar nach der Liberalisierung nicht an den klassischen Symptomen, kann aber dafür auch nicht später durch eine leichte Abwertung verhindern, daß die Importe stärker als die Exporte wachsen. Ruanda schert wieder aus der Reihe, da die Jahre nach der Handelsliberalisierung 1996 und 1997 durch einen extremen ökonomischen Aufschwung nach dem Genozid gekennzeichnet waren, sodaß die Jahre 1998 und 1999 nicht mithalten können.

Diese Daten weisen also auf ein zeitliches Muster der Wirkung von handelsliberalisierenden Maßnahmen hin: zunächst relativ starkes Importwachstum und reale Abwertung, dann Dynamisierung des Exportwachstums und Trennung zwischen einer Gruppe von Abwertern und einer Gruppe von Aufwertern. Dieses Muster liefert die Basis für die richtige zeitliche Planung der Liberalisierung und Begleitung durch die Wechselkurspolitik, da mit einer Verschärfung des Handelsbilanzdefizits gerechnet werden muß. Schlüsse auf die Gesamtwirkung von Handelsliberalisierung sind nicht möglich, da zur generellen Abschätzung die Periode vor der Liberalisierung ebenfalls in Betracht gezogen werden muß.

4.6 Eine Schätzung der Handelsbilanz

Nach diesen Überlegungen zum Außenhandel der Schwerpunktländer soll nun eine klassische Gleichung der Handelsbilanz geschätzt und somit die kausale Wirkung von Terms of Trade

und Liberalisierung auf die Handelsbilanz festgestellt werden. Daneben sind das Wirtschaftswachstum in den OECD Staaten und das inländische Wachstum wichtige Determinanten der Handelsbilanz in den Schwerpunktländern.

Eine Schätzung der UNCTAD (1999, S.95ff.) für 16 Entwicklungsländer, die hier in modifizierter Form für die Schwerpunktländer wiederholt wird, kam zu dem Schluß, daß Handelsliberalisierung die inverse Beziehung zwischen Wachstumsrate und Handelsbilanz verschärft hat, d.h. es steigt der Importgehalt des Wachstums. Außerdem zeigte sich eine sehr hohe Abhängigkeit von den Wirtschaftsaussichten im Norden, da aufgrund der geographischen Handelsstrukturen, d.h Ausrichtung der Entwicklungsländer auf die Industriestaaten, nur mehr exportiert werden kann, wenn die Güter im Norden nachgefragt werden (UNCTAD, 1999, S.91). Im Folgenden soll untersucht werden, ob sich die Möglichkeiten durch Außenhandel für die Schwerpunktländer ähnlich eingeschränkt bzw. negativ darstellen. Ziel der ökonometrischen Übung ist es vor allem, den Effekt von Handelsliberalisierung im Vergleich der Länder und auf Gruppenebene festzustellen.

4.6.1 Die einzelnen Schwerpunktländer

Zunächst wird die Handelsbilanz der einzelnen Schwerpunktländer geschätzt.²³ Die Handelsbilanz ist die Differenz zwischen Exporten, die von der ausländischen Nachfrage und dem Preisverhältnis zwischen den Exportpreisen und den Preisen der Konkurrenten abhängen, und Importen, die durch die Inlandsnachfrage und die relativen Importpreisen bestimmt sind. Die abhängige Variable HB/BIP ist das Verhältnis der Handelsbilanz zum Bruttoinlandsprodukt. Als erklärende Variablen werden das Verhältnis zwischen inländischen Wachstumsraten in % (WACHS) und Wachstumsraten der OECD Staaten (WOECD) und die Terms of Trade (TOT) eingeführt. Als Dummy Variablen fungieren das Jahr der Handelsliberalisierung (LIB) und länderspezifische Schocks (DUMMY). Die allgemeine Gleichung stellt sich mit den erwarteten Vorzeichen folgendermaßen dar:

$$HB/BIP = ((+)WOECD - (-)WACHS) - TOT - LIB - DUMMY^{24}$$

²³ Die Gleichungen wurden mit dem Softwarepaket EViews 3.1 geschätzt.

²⁴ In Klammer werden unter den einzelnen Werten die t-Statistik angeführt und weiters R² und der Durbin-Watson Test (DW) für die gesamte Gleichung angegeben.

negativ auf die Handelsbilanz, da relativ teurere Exporte die Wettbewerbschancen der Exporte verschlechtern. Die Liberalisierung hat im Falle Nikaraguas einen negativen Einfluß auf die Handelsbilanz, d.h. den erhöhten Importen kann nicht eine gesteigerte Exportdynamik entgegengesetzt werden. Die politischen Schocks Ende der 80er und 90er Jahre haben einen negativen Einfluß. Die Einkommenselastizität der „Wachstumsdifferential“-Variablen (Breuss/Schebeck/Stankovsky, 1992, S.213) ist im Vergleich zur Preiselastizität der Terms of Trade hoch.

Burkina Faso (1986 – 1999): Für die exogenen Schocks des Jahres 1999 wie Dürre, Ansteigen des Ölpreises und ungünstige Entwicklungen in der Subregion, die sich 2000 dann in einem Wachstumseinbruch bemerkbar machten, mußte eine Dummyvariable eingesetzt werden. Da in den International Financial Statistics für Burkina Faso die Handelsbilanz nur bis 1994 abgedeckt ist, wurde die Zeitreihe HB für 1995 bis 1999 den jeweiligen Country Profiles der Economist Intelligence Unit entnommen. Das BIP und die Wachstumsrate 1999 entstammen der on-line Datenbank der Weltbank und die Wachstumsrate 1985 wurde vom österreichischen Koordinationsbüro beim Statistischen Büro INSD Ougadougou erhoben. Burkina liberalisierte seinen Außenhandel 1991 (WTO, 1998, S.7).²⁶ Folgende Gleichung wurde für Burkina Faso geschätzt:

$$\begin{aligned}
 \text{HB/BIP} = & \quad 0.002 \text{ (WOECD - WACHS)} - \quad 0.003 \text{ WACHS (-1)} - 0.001 \text{ TOT} \\
 & \quad (1.91) \qquad \qquad \qquad (3.14) \qquad \qquad \qquad (9.86) \\
 & \quad + \quad 0.019 \text{ LIB} - \quad 0.046 \text{ DUMMY} \\
 & \qquad \qquad (1.7) \qquad \qquad \qquad (2.43) \\
 & \quad R^2 = 0.68 \qquad \qquad \quad \text{DW} = 1.9
 \end{aligned}$$

Die Gleichung zeigt, daß im Falle Burkinas auch die verzögerte Inlandsnachfrage negativ auf die Handelsbilanz wirkt. Die Signifikanz der Wachstumsdifferential-Variablen und der Dummyvariablen für Liberalisierung ist nicht optimal, es ist aber interessant, daß das Vorzeichen der Wirkung der Liberalisierung auf die Handelsbilanz im Falle Burkinas positiv ist.

der Statistikabteilung der UNCTAD auf Anfrage zusammengestellt.

²⁶ Sachs/Warner (1995) stuften das Land 1994 allerdings immer noch als geschlossene Volkswirtschaft ein.

Kap Verde (1994 – 1999): Die Datenlage für den kleinen Inselstaat ist relativ schlecht, was den kurzen abgedeckten Zeitraum und die Vielzahl der verwendeten Quellen erklärt. Die Zeitreihe HB entstammt den International Financial Statistics (für 1999 aus IMF 2001 ergänzt). BIP und WACHS wurden dem EIU Country Profile 2000 (S.97) entnommen und für 1999 aus der Weltbank on-line Datenbank ergänzt. Die Handelsliberalisierung fiel in das Jahr 1991 (Patel/Gayi, 1997, S.90ff.). Es wurde daher keine LIB Variable festgesetzt, da die Liberalisierung nicht in den relevanten Zeitraum fällt. Eine Dummyvariable für 1999 wurde allerdings für die vom IWF sehr gelobten strukturellen ökonomischen und finanziellen Reformen eingeführt. Dies ist die Gleichung für Kap Verde:

$$\begin{aligned}
 \text{HB/BIP} = & 0.02 \text{ (WOECD – WACHS)} - 0.003 \text{ TOT} + 0.097 \text{ DUMMY} \\
 & (3.07) \qquad\qquad\qquad (17.13) \qquad (2.9) \\
 R^2 = & 0.78 \qquad\qquad\qquad DW = 2.03
 \end{aligned}$$

An dieser Gleichung fällt auf, daß die Dummy für Strukturreformen positiv wirkt, sonst reagiert die Handelsbilanz erwartungsgemäß positiv auf die Wachstumsdifferential-Variable und negativ auf die Terms of Trade.

Äthiopien (1984 – 1999): Die Zeitreihen entstammen den oben genannten Quellen, wobei BIP und WACHS 1999 aus der on-line Datenbank der Weltbank ergänzt wurden. Das Land liberalisierte seinen Außenhandel nach dem politischen Umbruch 1992 (Africa South of the Sahara, 2000, S.492).²⁷ Positive exogene Schocks waren 1986 und 1991 nach dem Sturz des kommunistischen Regimes zu verzeichnen, was durch die DUMMY Variable eingefangen wurde.

$$\begin{aligned}
 \text{HB/BIP} = & 0.000342 \text{ (WOECD(-1) – WACHS(-1))} - 0.000508 \text{ TOT} - 0.053 \text{ LIB} \\
 & (0.4) \qquad\qquad\qquad (8.3) \qquad (5.15) \\
 & + 0.03 \text{ DUMMY} \\
 & (1.7) \\
 R^2 = & 0.56 \qquad\qquad\qquad DW = 1.8
 \end{aligned}$$

In Äthiopien wirkt der Einkommenseffekt der Wachstumsdifferential-Variablen in verzögerter Form positiv, ist aber nicht signifikant. Die Liberalisierung wirkt sich negativ aus.

Mosambik (1986 – 1999): Die Daten entstammen den üblichen Quellen. Die Liberalisierung wurde nach Patel/Gayi (1997, S.155f.) mit 1987 angesetzt.²⁸ Der negative Schock des Höhepunktes des Bürgerkrieges wurde durch Dummyvariablen für 1989 und 1990 eingefangen. Dies ist die Gleichung für Mosambik:

$$\begin{aligned} \text{HB/BIP} = & - 0.0103 \text{ WACHS} - 0.005 \text{ TOT} - 0.804 \text{ LIB} + 0.074 \text{ WOECD}(-1) \\ & (1.96) \quad (3.9) \quad (1.23) \quad (2.49) \\ & - 0.204 \text{ DUMMY} \\ & (3.01) \\ R^2 = & 0.78 \quad \quad \quad \text{DW} = 1.9 \end{aligned}$$

In Mosambik wirkt das ausländische Wachstum zeitverzögert. Die Liberalisierung hat einen negativen, aber insignifikanten Einfluß.

Ruanda (1977 – 1999): Nach dem Genozid und Bürgerkrieg, für die Dummies 1994 und 1995 eingesetzt wurden, nahm die neue Regierung 1995 die Handelsliberalisierung in Angriff (GoR, 2001, S.16). Folgende Gleichung wurde für Ruanda geschätzt:

$$\begin{aligned} \text{HB/BIP} = & 0.004 (\text{WOECD}(-1) - \text{WACHS}(-1)) - 0.0002 \text{ TOT} + 0.042 \text{ LIB} \\ & (3.67) \quad (3.47) \quad (1.34) \\ & - 0.38 \text{ DUMMY} \\ & (6.47) \\ R^2 = & 0.68 \quad \quad \quad \text{DW} = 1.03 \end{aligned}$$

Die Wachstumsdifferential-Variable wirkt zeitlich verzögert. Interessant ist, daß Ruanda eines

²⁷ Sachs/Warner (1995) stuften das Land allerdings 1994 noch immer als geschlossene Volkswirtschaft ein.

²⁸ Bei Sachs/Warner galt das Land 1994 noch als geschlossene Volkswirtschaft.

der drei Schwerpunktländer ist, in denen die Handelsliberalisierung einen positiven Einfluß auf die Handelsbilanz hat, wobei dieser Effekt aber kaum signifikant ist.

Uganda (1984 – 1999): Die Zeitreihen BIP und WACHS wurden für 1996 bis 1999 aus der on-line Datenbank der Weltbank ergänzt. Die Handelsliberalisierung erfolgt laut UNCTAD (1999, S.89) und Sachs/Warner (1995, S.59) im Jahre 1988. Negative Schocks zeigen sich in den Jahren 1987 und 1998, die mit dem politischen Wechsel Mitte der 80er Jahre und der Kongokrise Ende der 90er Jahre verbunden sein können. Die geschätzte Gleichung für Uganda hat folgende Form:

$$\begin{aligned}
 \text{HB/BIP} = & \quad 0.0017 (\text{WOECD} - \text{WACHS}) + \quad 0.0003 \text{ TOT} - 0.086 \text{ LIB} \\
 & \qquad \qquad \qquad (1.47) \qquad \qquad \qquad (3.06) \qquad \qquad (7.6) \\
 & \qquad \qquad \qquad - \quad 0.04 \text{ DUMMY} \\
 & \qquad \qquad \qquad (3.47) \\
 & \qquad \qquad \qquad R^2 = 0.91 \qquad \qquad \qquad \text{DW} = 2.05
 \end{aligned}$$

Außer einer leichten Insignifikanz bei der Wachstumsdifferential-Variablen fällt das positive Vorzeichen der Terms of Trade auf²⁹. Die Liberalisierung hat einen negativen Einfluß auf die Handelsbilanz.

Bhutan (1994-1999): Der abgedeckte Zeitraum ist durch die schlechte Datenlage stark eingeschränkt. Die Exporte und Importe, aus denen die Handelsbilanz berechnet wurde, wurden für die Jahre 1998 und 1999 aus dem UNCTAD Handbook of Statistics 2000 ergänzt. Für die Variable TOT mußten die Terms of Trade aller *least developed countries* genommen werden, wobei die von der UNCTAD nicht publizierten Werte für 1998 und 1999 extrapoliert wurden. Der vorsichtigen Handelsliberalisierung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre wurde mit einer Dummyvariablen 1995 Rechnung getragen. Dies ist die geschätzte Gleichung für Bhutan:

²⁹ Da hier die nominelle Handelsbilanz, die ja auch Preisbewegungen reflektiert, geschätzt wurde, können die Terms of Trade bei geringer Preiselastizität der Export- und Importmengen auch positiv auf die Handelsbilanz wirken.

$$\begin{aligned}
\text{HB/BIP} = & - 0.016 \text{ (WOECD - WACHS)} - 0.013 \text{ WACHS(-1)} - 0.0008 \text{ TOT} \\
& (4.17) \qquad \qquad \qquad (3.3) \qquad \qquad \qquad (1.95) \\
& + 0.044 \text{ LIB} \\
& (6.56)
\end{aligned}$$

$$R^2 = 0.98 \qquad \qquad \text{DW} = 1.6$$

Die Gleichung zeigt, daß neben der Wachstumsdifferential-Variablen das inländische Wachstum der Vorperiode auch auf die Handelsbilanz wirkt. Daß die Terms of Trade aller *least developed countries* genommen wurden, schlägt sich als leichte Insignifikanz dieser Variablen nieder. Auch Bhutan ist eines der Länder mit einer positiv wirkenden Handelsliberalisierung.

4.6.2 Das Panel

Im nächsten Schritt soll eine Panelschätzung der Handelsbilanz für die sechs größeren Schwerpunktländer ohne Bhutan und Kap Verde für den Zeitraum 1986 bis 1999 erfolgen. Das Modell wird als Fixed-Effects-Modell mit Gewichtung der Länder nach der Varianz der Residuen geschätzt, d.h. für jedes einzelne Land wird eine Konstante geschätzt. Die folgende Gleichung wurde geschätzt:

$$\begin{aligned}
\text{HB/BIP} = & 0.504 \text{ HB/BIP(-1)} + 0.005 \text{ WACHS} - 0.0004 \text{ WACHS(-1)} - 0.0002 \text{ TOT} \\
& (6.05) \qquad \qquad (14.92) \qquad \qquad (0.99) \qquad \qquad (1.76) \\
& - 0.032 \text{ LIB} - 0.012 \text{ WOECD} + 0.009 \text{ WOECD(-1)} - 0.029 \text{ DUMMY} \\
& (2.82) \qquad (2.93) \qquad \qquad (1.93) \qquad \qquad (2.22) \\
& \qquad \qquad \qquad R^2 = 0.89 \qquad \qquad \text{DW} = 2.42
\end{aligned}$$

Fixed Effects:	Nikaragua	-0.096	Burkina Faso	-0.021
	Äthiopien	-0.016	Mosambik	-0.117
	Ruanda	-0.010	Uganda	-0.011

Die Resultate der Gleichung sind nicht überraschend und bestätigen den allgemeinen Trend

der Schätzungen der einzelnen Länder: Handelsliberalisierung wirkt negativ auf die Handelsbilanz der Schwerpunktländer als Gruppe. Diese Länder können die Öffnung der Grenzen nicht nützen, bzw. können die Exporte mit dem unmittelbaren Anstieg der Importe nicht mithalten.

Die restlichen unabhängigen Variablen verhalten sich bis auf eine Auffälligkeit bei aus- und inländischem Wachstum den Erwartungen entsprechend: Es gibt einen Beharrungseffekt, d.h. die Handelsbilanz ist stark beeinflusst von der Performance der Handelsbilanz in der Vorperiode. Die leicht insignifikanten Terms of Trade und die länderspezifischen Schockvariablen beeinflussen die Handelsbilanz negativ. Bei den Einkommenseffekten zeigt sich das erwartete Vorzeichen – wenn auch leicht insignifikant – bei aus- und inländischer Wachstumsrate nur in der Vorperiode, während in der aktuellen Periode das inländische Wachstum die Handelsbilanz positiv und das ausländische Wachstum die Handelsbilanz negativ beeinflussen. Die klassische Reaktion eines Anziehens der Importe bei starker heimischer Wirtschaftsdynamik und vermehrter Nachfrage nach Gütern eines Landes bei kräftigem ausländischen Wachstum spielt sich in den Schwerpunktländern also zeitverzögert ab.

Abschließend soll angemerkt werden, daß die Ergebnisse der Panelschätzung zwar die zentrale Erkenntnis eines negativen Zusammenhangs zwischen Liberalisierung und Handelsbilanz bestätigen, aber mit Vorsicht angesichts der Heterogenität der Ländergruppe interpretiert werden müssen. Die Qualität dieser Schätzung liegt unter den Ergebnissen der Gleichungen der einzelnen Länder, was durch die oft nicht gleichgerichteten Effekte – so gibt es Liberalisierungsverlierer und –gewinner – zu erklären ist. In den nächsten Kapiteln sollen daher die Schwerpunktländer vornehmlich einzeln behandelt werden.

5 Handel und Entwicklung: Die Theorie

Nach der empirischen Untersuchung der Zusammenhänge zwischen Liberalisierung, Handel und Wachstum in den Schwerpunktländern soll nun der Blick auf die allgemeine theoretische Diskussion über Handel und Entwicklung gerichtet werden. Während bisher die Wirkung verschiedener Faktoren wie Terms of Trade und Liberalisierung auf den Außenhandel im Mittelpunkt standen, soll nun auch die Frage der Wirkung des Handels auf Wirtschaftswachstum und Entwicklung im Sinne von Armutsbekämpfung gestellt werden.

5.1 Die verschiedenen Schulen

5.1.1 Die neoklassische Handelstheorie und ihre Schwächen

Ausgangspunkt ist die traditionelle neoklassische Handelstheorie, die sich vor allem mit der Erklärung von Handelsmustern beschäftigt. Das Modell geht auf David Ricardo und John Stuart Mill zurück und wurde von den Schwedischen Ökonomen Eli Heckscher und Bertil Ohlin weiterentwickelt. Wie im zweiten Kapitel dargestellt, kann auch die Spezialisierung der Schwerpunktländer auf landwirtschaftliche und nicht verarbeitete Produkte durch komparative Kostenvorteile, die auf verschiedenen Faktorausstattungen basieren, erklärt werden. Die Spezialisierung erfolgt auf jene Produkte, die die reichlich vorhandenen Produktionsfaktoren intensiv nutzen. Die neoklassische Theorie ermutigte die Entwicklungsländer, in den Export von arbeits- und landintensiven Primärgütern zu investieren und auf diesem Weg die Potentiale des Freihandels zu nutzen. Die zentrale Schlußfolgerung ist, daß alle Länder vom Handel profitieren³⁰ und daß der Weltoutput ansteigt. Weitere Auswirkungen von Freihandel sind (Todaro, 1992, S.378ff.):

- Es kommt zu keiner vollständigen Spezialisierung, sondern die Produktion wird gesteigert, bis die heimischen Produktionskosten dem Weltpreis gleich sind.
- Es kommt zu einer Angleichung von Faktorpreisen zwischen den handelnden

³⁰ Die Theorie sagt aber nichts über die Verteilung der Profite aus dem Welthandel. Diese hängt von der internationalen Austauschrate zwischen den Gütern und der Unterbeschäftigung von Produktionsfaktoren ab. Letzteres ist bei Rohstoffen relevant, wo ein unbeschränktes Ausweiten der Produktion nicht möglich ist (Thirlwall, 2000, S.134).

Ländern.³¹

- Der Ertrag der Besitzer der reichlich verfügbaren Ressourcen wird im Land selbst relativ zum Ertrag der knappen Ressourcen steigen, da die reichlich verfügbaren Ressourcen durch den Freihandel intensiver genutzt werden. In Entwicklungsländern bedeutet das mehr Einkommen für den Faktor Arbeit, was zu einer gleichen heimischen Einkommensverteilung führt.
- Dadurch, daß Länder außerhalb ihrer Produktionsmöglichkeitenkurve gelangen und Kapital- und Konsumgüter aus aller Welt beziehen können, kann Handel zum Wachstumsmotor werden. Teure heimische Rohmaterialien und Technologien werden nun zu einem niedrigeren Weltmarktpreis verfügbar.

Die Kritik an diesem Modell deckte die Widersprüche zwischen den expliziten und impliziten theoretischen Annahmen und der Realität von Handelsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern auf. (Für die folgenden Aussagen siehe Todaro, 1992, S.385ff.).

Die Annahme eines statischen internationalen Handels mit fixen, vollständig ausgelasteten und international immobilen Produktionsfaktoren steht in Widerspruch zu einer sich rasch wandelnden Weltwirtschaft, in der sich Produktionsfaktoren qualitativ und quantitativ verändern. Nicht nur finden Kapitalakkumulation und die Entwicklung von Humanressourcen laufend statt, sondern Handel selbst ist eine der hauptsächlichen Determinanten von ungleichem Wachstum von produktiven Ressourcen in verschiedenen Ländern. Zwischen reichen und armen Ländern wurde die ungleiche Ressourcenausstattung verschärft: der Norden konnte seine Spezialisierung auf Produkte, die intensiv in Kapital, unternehmerischen Fähigkeiten und qualifizierter Arbeit sind, durch externe Effekte ausbauen, während der Süden bei unqualifizierten und relativ unproduktiven Tätigkeiten hängen blieb, ohne daraus Impulse für Wachstum und Entwicklung zu beziehen. Statische Effizienz wird zu dynamischer Ineffizienz.

Der nächste Punkt der neoklassischen Theorie, der in Widerspruch zur Lage in den Entwicklungsländern steht, ist die Annahme der Vollbeschäftigung. Aus der Anerkennung einer Situation mit un- oder unterbeschäftigten Produktionsfaktoren wurden in der Praxis die

³¹ Diese vorausgesagte Angleichung von internationalen realen Löhnen und Kapitalkosten entspricht aber nicht der Realität.

Schlußfolgerungen abgeleitet, diese Ressourcen für den Export einzusetzen oder den heimischen Markt gegen kostengünstige ausländische Konkurrenz zu schützen.

Auch die Annahme der internationalen Immobilität von Produktionsfaktoren kann nicht aufrecht erhalten werden. Sowohl Kapital als auch qualifizierte Arbeit wurden immer zwischen Ländern ausgetauscht. Das Phänomen der Kapitalflucht aus dem Süden in die reichen Länder ist ein schlagender Beweis für die Mobilität des Produktionsfaktors Kapital.

Die neoklassische Theorie geht von einer fixen, frei verfügbaren Technologie und Konsumentensouveränität aus. In der Realität prägt aber schneller technologischer Wandel die Handelsbeziehungen zwischen reichen und armen Ländern, wofür die synthetischen Ersatzstoffe für verschiedene Rohstoffe ein gutes Beispiel sind. Die Konsumentensouveränität, die von fixen und unabhängigen Präferenzen der Konsumenten ausgeht, ist durch die aktive Schaffung von Nachfrage beschränkt. Multinationale Unternehmen können sich durch groß angelegte Werbekampagnen oft den Markt für ihre eigenen Produkte in Entwicklungsländern schaffen.

Eine weitere zentrale Annahme der neoklassischen Theorie ist die interne perfekte Mobilität von Produktionsfaktoren zwischen verschiedenen ökonomischen Aktivitäten und das Bestehen von vollständiger Konkurrenz. Dem stehen oft sehr rigide Produktionsstrukturen in den Entwicklungsländern entgegen. In Volkswirtschaften, die stark vom Export einiger weniger Güter (siehe zweites Kapitel) abhängen, ist oft die gesamte Infrastruktur auf Transport und Verschiffung dieser Güter ausgerichtet. Andere strukturelle Rigiditäten wie Inelastizität des Angebots, Mangel an intermediären Produkten, fragmentierte Finanzmärkte, Devisenmangel und Mangel an qualifizierter Arbeit behindern oft die Möglichkeiten der Entwicklungsländer, auf Veränderungen der internationalen Preise zu reagieren. Vollständige Konkurrenz in den internationalen wirtschaftlichen Beziehungen wird durch steigende Skalenerträge (und daher abnehmende Produktionskosten) und Monopole und Oligopole beschränkt, welche den Markteintritt von armen Ländern behindern.

Durch den Fokus der neoklassischen Theorie auf die atomistische Struktur von kompetitiven Firmen in anonymen Ländern ist die Rolle von nationalen Regierungen in den Hintergrund gerückt. Regierungen stehen viele Instrumente wie Zölle, Importkontingente und

Exportsubventionen zur Verfügung und erfolgreiche Länder wie Südkorea und Taiwan förderten aktiv die Exportindustrien. Handel entwickelt sich nicht allein nach ökonomischen Voraussetzungen sondern wird politisch geformt und geleitet.

Die neoklassische Theorie geht davon aus, daß flexible Produkt- und Faktorpreise sofort auf Nachfrage und Angebot reagieren. Die Terms of Trade gleichen die Nachfrage und das Angebot für die Export- und Importgüter eines Landes aus, sodaß der Außenhandel ausgeglichen bilanziert. Wie im zweiten Kapitel dargestellt wurde, sehen sich die Schwerpunktländer allerdings mit chronischen Handelsbilanzdefiziten konfrontiert, die durch fallende Terms of Trade und schwache internationale Nachfrage begründet sind. Imperfektionen in der Weltwirtschaft und nicht-markt-bestimmte Preissysteme für Rohstoffe schwächen die automatische Reaktion auf Preisveränderungen.

Eine letzte implizite Annahme des neoklassischen Modells soll noch erwähnt werden: Während das Modell annimmt, daß Handel jedem Land nützt, so muß in Entwicklungsländern die Frage gestellt werden, wem genau die Profite aus dem Außenhandel zugute kommen. Oft sind dies ausländische Konzerne, die Teile ihrer Gewinne in reiche Länder repatriieren, sodaß der Entwicklungseffekt im Entwicklungsland gering ist.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die neoklassische Schule das Handelsmuster zwischen reichen und armen Ländern beschreibt, aber über diese statische Analyse hinaus keine explizite Verbindung zwischen Handel und Entwicklung aufbaut. Es ist für ein Land vorteilhafter, am Welthandel zu partizipieren, als zu versuchen, in Autarkie alle Güter selbst herzustellen, aber dieser Ansatz liefert keine Erklärung, wie Handel zum Motor für Entwicklung werden kann bzw. wie Entwicklungsländer einen größeren und attraktiveren Teil am Kuchen des Welthandels bekommen können.

In Folge sollen einige Ansätze vorgestellt werden, die genauer auf die Verbindung zwischen Handel und Entwicklung eingehen, allerdings meist zu pessimistischen Schlüssen kommen.

5.1.2 Die Theorie der dominierenden Wirtschaft

Dieser Ansatz geht auf den französischen Ökonomen Francois Perroux³² zurück, der das Gleichgewichtsdenken der neoklassischen Außenhandelstheorie kritisiert. Nach Perroux' Meinung bestehen vielmehr „asymmetrische“ und „irreversible“ Beziehungen, durch die die Entwicklungsländer benachteiligt werden. Die dominierende Wirtschaft übt Macht, Herrschaft und Zwang aus. Unterschiedliche Verhandlungsstärken und unterschiedliche Größen der beteiligten Länder sind die Quelle dieser Dominationseffekte (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.59), welche eine Situation des perfekten Wettbewerbs, den die Gleichgewichtstheorie voraussetzt, unmöglich machen.

Die Theorie der dominierenden Wirtschaft untersucht die unterschiedlich starken Machtpositionen der Länder, wobei Macht definiert wird als „Fähigkeit, einen Zwang auf Sachen und andere Personen auszuüben und genauso, sich selbst Zwängen, die von Sachen oder anderen Personen ausgeübt werden, zu entziehen“ (Waringo, 1998, S.46). Die Machtposition eines Staates und der auf seinem Territorium ansässigen Firmen bedingen sich gegenseitig. Weltmarktanteil, Verhandlungsmacht, Art der Produktion bzw. Zugehörigkeit zu einem Wirtschaftsraum determinieren, inwieweit eine Ökonomie, die eine Produktionseinheit sein muss, in der Lage ist, Dominanzeffekte auf andere Ökonomien auszuüben. Perroux leitet die Fähigkeit einer Nation zu dominieren in erster Linie von ihrem Innovationspotential und der Verfügbarkeit günstiger Handelsbeziehungen ab. Einzige Bedingung dafür, dass ein struktureller Einfluss von einem Land auf ein anderes ausgeübt werden kann, ist, dass sich die wirtschaftlichen Strukturen beider Länder unterscheiden (Waringo, 1998, S.46f.).

Der Einfluss einer ökonomisch überlegenen Einheit A auf eine unterlegene Einheit B wird als Dominanzeffekt bezeichnet. Dominanzeffekte manifestieren sich in einer kumulativen Abweichung vom Gleichgewicht. Dominanz ist also das genaue Gegenteil von einer wechselseitigen Interdependenz, wie sie die Gleichgewichtstheoretiker beschreiben, bei der Ungleichgewichte automatisch ausgeglichen werden. Perroux's Theorie der Dominanz bezieht sich sowohl auf die Auswirkungen, die von den Aktivitäten der Unternehmen ausgehen, als auch auf die Interventionen von Nationalökonomien. Der Weltmarkt stellt sich nach diesem

³² 1903-1987. Professor an der Universität Lyon (1929), Paris (1939) und Begründer des Institut des Sciences Economiques Appliquées (1944). Seine ökonomische Theorie begründete er in den Schriften „Le probleme du profit“ (1926) und „l'Economie du XXe siecle“ (1961).

Ansatz nicht als Netzwerk zwischen Unternehmen und Ländern, die untereinander handeln, sondern als eine Mischung von Austauschbeziehungen zwischen polarisierten Gruppen von Nationen dar (Waringo, 1998, S.47f.).

Die Theorie der dominierenden Wirtschaft bezieht eine sehr pessimistische Haltung zum Verhältnis zwischen Handel und Entwicklung. Es gibt keinen Ausweg aus den ungleichen Machtverhältnissen. Kritisch gesehen wird an diesem Ansatz vor allem, daß die Definition von Macht empirisch schwer zu überprüfen ist, sodaß das Verdienst Perroux's, auf den Machtfaktor in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen aufmerksam gemacht zu haben, an Unschärfe leidet (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.59).

5.1.3 Die regulationistische Internationalisierungsanalyse

Die französische Regulationsschule ist ein heterogener Ansatz, der auf einer allgemeinen Ebene durch die Ablehnung der allgemeinen Gleichgewichtstheorie, die Historisierung der Analyse und die Periodisierung an Hand einer Vielzahl sozio-ökonomischer Determinanten charakterisiert wird. (Folgende Ausführungen siehe Waringo, 1998, S.37ff.).

Innerhalb dieser Schule gibt es den Pariser³³ und den Grenobler Ansatz, wobei letzterer auf den Ideen von Perroux basiert und vom *Groupe de Recherche sur la Régulation de l'Economie Capitaliste* um Gérard Destanne de Bernis repräsentiert wird. Die Analyse der internationalen Beziehungen wird als Analyse ungleicher, von Dominanzeffekten mit asymmetrischen und irreversiblen Auswirkungen geprägten Machtverhältnissen weitergeführt.

Ausgangspunkt der Analyse ist der Akkumulationsprozess als zentraler Aspekt der Dynamik der kapitalistischen Ökonomie. Diese Dynamik wird von Krisen unterbrochen, die durch Regulation beherrscht werden sollen. Regulation ist definiert als Korrespondenz zwischen Formen des Wettbewerbs, Klassenkämpfen und den Bedingungen, die eine befriedigende

³³ Der Pariser Ansatz geht auf die Dissertation Michel Agliettas zur kapitalistischen Entwicklung und ihren Krisen am Beispiel der USA (1976) zurück und wurde von einer Forschergruppe im Rahmen des *Centre d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématiques Appliquées à la Planification* weiterentwickelt. Dieser Ansatz konzentriert sich auf die nationale Analyseebene und nimmt die Fordismustheorie als Grundlage der Internationalisierungstheorie. Dieser Erklärungsversuch mißt den peripheren Ökonomien nur einen geringen Stellenwert zu und sieht die internationale Ebene nicht als eigenständigen Raum (Waringo, 1998, S.71), wodurch er im hiesigen Kontext nicht von Interesse ist.

Profitrate sichern.

Der Grenobler Ansatz geht an die Problematik der Internationalisierung so heran, daß er die Einheit des Akkumulationsprozesses auf der Ebene des Produktivsystems ansiedelt. Es wird zwischen zwei Kategorien von Nationen unterschieden: Nur die dominierende Nation gilt als ökonomische Nation, deren Einflüssen die dominierte Nation unterliegt. Im Gegensatz zur dominierenden Nation verfügt sie über keine eigenständigen Regulationsprozeduren und ist daher nicht in der Lage, ihre Reproduktion zu gewährleisten. Sie wird von einer dominierenden Nation integriert, die sich so in die Lage versetzt, eine Akkumulationsrate aufrechtzuhalten, die eine erweiterte Reproduktion und die Abstimmung der Strukturen der Produktion und des gesellschaftlichen Bedarfs ermöglicht. Als ökonomische Einheit bilden dominierende und dominierte Nationen ein Produktivsystem, welches definiert wird als Ensemble von Nationalstaaten, die auf eine dominierende Ökonomie ausgerichtet sind. Innerhalb dieses Produktivsystems verlieren die dominierten Nationen ihre Eigenständigkeit.

Die Abhängigkeit kapitalistisch strukturierter Ökonomien von einer nicht-kapitalistischen Peripherie bezieht sich nicht nur auf die Phase der ursprünglichen Akkumulation, sondern auch auf die laufende Surplusabschöpfung. Die Ursache der Abhängigkeit muß auf der Ebene der einzelnen Produktivsysteme und nicht auf weltweiter Ebene gesucht werden, da der Akkumulationsprozess dort angesiedelt ist.

Die Weltwirtschaft wird als ein Ensemble in sich geschlossener Produktivsysteme betrachtet. Innerhalb jedes dieser Produktivsysteme existiert eine internationale Arbeitsteilung, so dass im Weltmaßstab mehrere internationale Arbeitsteilungen koexistieren. Die gleichzeitige Präsenz mehrerer Produktivsysteme verhindert die Herausbildung einer globalisierten Weltwirtschaft. In der Krise fangen die wichtigsten ökonomischen Akteure - die Großunternehmen - an, die Grenzen des Produktivsystems in Frage zu stellen, d.h. der Ausbruch der Krise geht mit einem Aufflammen des internationalen Wettbewerbs einher.

Die These der Herausbildung konkurrierender Wirtschaftsblöcke ist für die Erklärung des Musters der Handelspartner der Schwerpunktländer sehr brauchbar, da sie in hohem Maß auf eine starke (regionale oder neokoloniale) Volkswirtschaft ausgerichtet sind. Die Prognose für die Entwicklungschancen ist pessimistisch, da die Integration in ein dominierendes

Produktivsystem einen selbstinduzierten Aufholprozess der peripheren Ökonomien langfristig verhindern.

5.1.4 Die Theorie der peripheren Wirtschaft

Diese Schule, die von Raul Prebisch³⁴ begründet wurde, hatte grundlegenden Einfluß auf die Entwicklung in Lateinamerika und der Dritten Welt im Allgemeinen. Die Thesen des ungleichen Tausches und eines Weltwirtschaftssystems, das sich in Zentrum und Peripherie teilt, wurden vielfach rezipiert (Pollock, 2001, S.9).

Die Gegenüberstellung von Zentrum und Peripherie hat eine zweifache analytische Rolle. Erstens erklärt sie die nachteilige Eingliederung in die Weltwirtschaft der Peripherie, die Güter mit einer wenig dynamischen internationalen Nachfrage erzeugt, Güter mit einer schnell sich ausweitenden internen Nachfrage importiert und Konsummuster und Technologien, die nur für das Zentrum adäquat sind, assimiliert. Zweitens sind die Prozesse von Wachstum, Beschäftigung und Einkommensverteilung in der Peripherie anders als im Zentrum. Die Unterschiede ergeben sich aus den wenig diversifizierten und technologisch heterogenen Strukturen der peripheren Ökonomien, die sich von den zentralen Ländern unterscheiden. Die Gegenüberstellung von Zentrum und Peripherie zielt darauf ab, die spezifischen historischen Erfahrungen und daraus resultierenden Bedingungen für Entwicklung in der Peripherie zu erklären (Bielschowksy, 1998, S.3f.).

Ausgangspunkt der Theorie der peripheren Wirtschaft ist die These der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade, die sogenannte Prebisch-Singer-These³⁵: Da die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Primärgütern relativ niedrig und jene nach Industrieprodukten relativ hoch ist, entwickelt sich die Weltnachfrage bei steigendem Einkommen zugunsten der Industrieländer. Dadurch ändert sich das relative Preisverhältnis: die Exporte der Entwicklungsländer werden relativ billiger. Die niedrige Nachfrageelastizität

³⁴ Schriften der 50iger Jahre wie „El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas“ (1949) und die fünf ersten Kapitel des Estudio Economico de América Latina (CEPAL, 1951b) legten das theoretische Fundament. Raul Prebisch war aber auch Praktiker und wirkte in den UNO-Organisationen CEPAL (Comision Economica para America Latina) und UNCTAD.

³⁵ Singer stellte die These zeitgleich mit Raul Prebisch auf. Siehe Singer, „The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries“, American Economic Review, May 1950, 40(2), 473-85. Eine neuere Darstellung der Prebisch-Singer-These findet sich in Raffer/ Singer (2001, S.16ff.).

der Nahrungsmittel unterliegt dem Engelschen Gesetz, das besagt, daß der Anteil der Nahrungsmittelausgaben an den Gesamtausgaben bei steigenden Einkommen abnimmt. Bei industriellen Rohstoffen wächst die Nachfrage aufgrund von technischem Fortschritt unterproportional (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.62ff).

Zusätzlich zu den für die Entwicklungsländer ungünstigen Nachfrageelastizitäten herrscht bei den Produkten der Entwicklungsländer ein starker Wettbewerb, sodaß ein hoher Preisdruck besteht. Auf den Arbeitsmärkten ist der Wettbewerbsgrad in den Industrieländern aufgrund verbreiteter gewerkschaftlicher Organisation relativ niedrig, sodaß Produktivitätsfortschritte in Form höherer Löhne und nicht niedrigerer Produktpreise weitergegeben werden. Damit findet eine permanente Übertragung von Produktivitätsfortschritten aus den Entwicklungsländern an die Industrieländer statt, während die Produktivitätsfortschritte der Industrieländer nur diesen selbst zugute kommen (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.63f.).

Aus der Falle der Spezialisierung auf primäre Güter wurde der Ruf nach der importsostituierenden Industrialisierung abgeleitet. Mittels einer vernünftigen Protektion sollen Anreize zur Schaffung von Industrien gesetzt werden und ein Teil der Ressourcen von der Landwirtschaft in die Industrie umgeleitet werden. Bei fortgeschrittener Entwicklung der Industrie erfolgt dann der Schritt auf den Weltmarkt. Notwendig dazu ist eine gezielte Exportförderung von verarbeiteten Produkten (Pollok, 2001, S.22)³⁶.

Die Industrialisierung wird als einzig möglicher Ausweg gesehen, der aber in der Peripherie aufgrund der internen strukturellen Bedingungen mit besonderen Hindernissen zu kämpfen hat. Aufgrund der ungenügenden Ausstattung mit Ersparnissen und Devisen wird Industrialisierung drei perverse Tendenzen hervorrufen: ein strukturelles Zahlungsbilanzdefizit, Inflation und Arbeitslosigkeit (Bielschowsky, 1998, S.8f.).

Staatliche Programmierung spielt eine große Rolle in der Theorie der peripheren Wirtschaft. Diese soll ein dynamisches Gleichgewicht zwischen den Aktivitäten Landwirtschaft und Industrie halten (Pollok, 2001, S.16). Im Lateinamerika der 50er Jahre arbeitete die CEPAL erstmals technische Orientierungshilfen wie Anwendungen von Input-Output-Matrizen aus,

³⁶ Vorsicht ist bei der Diversifikation zu verarbeiteten Produkten insofern geboten, als sich auch hier fallende Terms of Trade für die Produkte der Entwicklungsländer zeigen (Raffer/Singer, 2001, S.17).

was einen wichtigen Anstoß zur Entwicklung einer statistischen Basis für die verschiedenen Sektoren gab (Bielschowsky, 1998, S.9f.).

Weitere Bereiche der politischen Anwendung waren die wirtschaftliche Integration, die das Konzept der importsubstituierenden Industrialisierung auf eine Region umlegte, und Überlegungen zu Rechten und Pflichten transnationaler Konzerne in der Peripherie. Die Theorie der peripheren Wirtschaft ist bis heute stark politikorientiert und versucht ausgehend von einer skeptischen Einschätzung der Chancen der Peripherie auf dem Weltmarkt, diese aktiv zu verbessern. Das Ziel ist nicht Autarkie, sondern eine attraktivere Eingliederung in die Weltwirtschaft, sodaß Handel einen Beitrag zu Entwicklung leistet.

Tabelle 16: Ungleichher Tausch

Ein theoretischer Begriff aus der Theorie der peripheren Wirtschaft entwickelte eine große Anziehung für verschiedene Autoren:

- *Prebisch* analysierte erstmals in den 50er Jahren den ungleichen Tausch zwischen Zentrum und Peripherie. Diese asymmetrische Beziehung, die auf der säkularen Verschlechterung der terms of trade beruht, hat strukturelle Arbeitslosigkeit und Ungleichgewichte des Außensektors zur Folge (Nohlen, 1999, S.316).
- *Emmanuel* wandelte in den 70er Jahren das Konzept ab und definierte ungleichen Tausch als versteckte Transfers von den Entwicklungsländern an die Industrieländer. Dieser marxistische Ansatz postuliert, daß im internationalen Handel Güter getauscht werden, zu deren Produktion ein unterschiedlicher Arbeitsaufwand erforderlich ist. So werden etwa eine Arbeitsstunde aus einem Industrieland gegen fünf Arbeitsstunden aus einem Entwicklungsland getauscht (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.67f.).
- Auch *Raffer & Singer* (2001, S.25) beschäftigen sich mit über die Terms of Trade hinausgehenden Faktoren, die zu internationaler Divergenz beitragen. Ungleichher Tausch zwischen Norden und Süden wird durch die unterschiedlichen Möglichkeiten der Produktionsanpassung an Veränderungen der Terms of Trade, die Substituierung von Primärprodukten durch synthetische Stoffe und die ungleiche Kapazität, neue und bessere Produkte zu erzeugen, begründet.

5.1.5 Die „Vent-for-Surplus“ Theorie

Diese Theorie besagt, daß unausgelastete Produktionsfaktoren in Entwicklungsländern dazu verwendet werden können, die Produktion durch die Erzeugung von Exportgütern zu geringen Kosten zu steigern. Die Theorie wurde erstmals von Adam Smith formuliert und wurde vom burmesischen Ökonomen Hla Myint weiterentwickelt. Im Gegensatz zum neoklassischen Modell führt die Marktöffnung nicht zur Reallokation von bereits ausgelasteten Ressourcen,

sondern vorher nicht genutzte Ressourcen werden nun produktiv eingesetzt. Das koloniale System der Plantagenwirtschaft und die Kommerzialisierung der kleinbäuerlichen Landwirtschaft beruhten auf diesem Prinzip, wobei die Gewinne aus diesen Exporten den Kolonialherren oder ausländischen Unternehmern zugute kamen. Auch wurde dadurch die Wirtschaft auf den Export von Primärgütern ausgerichtet, sodaß notwendige strukturelle Transformationen zu einer diversifizierten Wirtschaft unterblieben (Todaro, 1992, S.387f.).

5.1.6 Neue Wachstumstheorie des Außenhandels

Die pessimistischen strukturalistischen Schulen beherrschten bis Ende der 80er Jahre den Diskurs über Handel und Entwicklung. Ihre Bedeutung nahm im Zuge des stärker werdenden Neoliberalismus ab, aber interessanterweise taucht die Frage, wie Entwicklungsländer zu besseren Bedingungen in die Weltwirtschaft integriert werden können, in der neueren Literatur wieder auf. Ein Anstoß dazu kam aus der Neuen Wachstumstheorie des Außenhandels, die nun vorgestellt werden soll.

Das neoklassische Modell des Außenhandels war – wie oben gezeigt – weit von der Realität der Entwicklungsländer entfernt und kam außerdem in empirischen Tests unter Druck. Vor allem die große Frage, warum sich der Großteil des Handels auf intraindustrieller Ebene zwischen Industrieländern abspielt, konnte nicht mit der Theorie der statischen komparativen Kostenvorteile erklärt werden. Es setzte sich daher auch in der Mainstream-Theorie eine neue Sicht des Außenhandels durch, die Skaleneffekte und Monopolstrukturen berücksichtigt (Breuss, 1997, S.70ff.). Hier soll nun in Folge auf die neue Wachstumstheorie des Außenhandels eingegangen werden, da diese über die Erklärung von Handelsmustern hinaus auch Hypothesen über den Zusammenhang von Handel und Wachstum anbietet. Durch technologische Innovation werden dynamische komparative Vorteile geschaffen, sodaß Handelspolitik das Wirtschaftswachstum beeinflusst.

Die große theoretische Veränderung in der statischen Außenhandelstheorie war in den 70er Jahren die Einführung unvollständiger Konkurrenz, die auf Skaleneffekten in der Produktion und Produktvielfalt basiert. Zusätzlich kam es ab Mitte der achtziger Jahre in der Wachstumstheorie zu einer Verfeinerung der Neoklassik zur Neuen Wachstumstheorie.

Während die Neoklassik wie im Solow-Swan-Modell³⁷ postuliert, daß alle Länder der Welt zu einem Gleichgewichts-BIP nach Maßgabe des exogen gegebenen technischen Fortschritts konvergieren, identifiziert die Neue Wachstumstheorie endogene Faktoren, die die Wachstumsrate des BIP bestimmen und so eine weltweite Konvergenz verhindern. Dadurch daß der technische Fortschritt als Quelle für Wachstum endogenisiert wird, kann erklärt werden, warum es nicht zu einem allgemeinen Aufholen der Entwicklungsländer gekommen ist (Breuss, 1997, S.108ff.). Die Akkumulation von Wissen – sei es in der Privatwirtschaft oder in vom Staat finanzierter Grundlagenforschung – generiert technischen Fortschritt, der wiederum zu Produktvielfalt und Qualitätsverbesserung führt (ebd., S.113). Auch politische Maßnahmen wie eine offene Handelspolitik können die Wachstumsrate im Gegensatz zum traditionellen neoklassischem Modell beeinflussen. Der Wirkungsmechanismus kann über die höhere Verfügbarkeit von Inputs, den Import von neuer Technologie und das Nutzen von steigenden Skalenerträgen führen (Edwards, 1993, S.1389).

Aus der Verquickung der Neuen Wachstumstheorie, die mit der Annahme von endogenen Innovationen arbeitet, mit der Außenhandelstheorie, die dynamische komparative Vorteile zu erklären versucht, entstand die Neue Wachstumstheorie des Außenhandels. So wie im Grossman-Helpmann-Modell wird dadurch die Erklärung von intra- und interindustriellem Handel möglich. Interessant ist, daß für den Handel zwischen hochentwickelten Industrieländern drei dynamische Effekte identifiziert werden, die erklären, warum Handel eine positive Auswirkung auf das wirtschaftliche Wachstum hat. Durch Wissenstransfer, Marktexpansion und gesteigerten Wettbewerb kann die Handelspolitik die BIP-Wachstumsrate bei Freihandel und internationalem Patentschutz positiv beeinflussen. Diese externen Effekte verhindern das Sinken des Grenzprodukts von physischem Kapital, sodaß Handel die langfristigen Wachstumsaussichten verbessert. Im Handel zwischen Norden und Süden, wo die Entwicklungsländer die Innovationen des Nordens imitieren, kann es hingegen einen negativen Allokationseffekt geben, wenn die Spezialisierung auf Produkte erfolgt, bei denen es keine Produktivitätsfortschritte gibt (Breuss, 1997, S.114ff.).³⁸

³⁷ Solow (A Contribution to the Theory of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics, Vol 70, No 1, Feb. 1956, 65-94) und Swan (Economic Growth and Capital Accumulation, Economic Record, No 32, Nov 1956, 334-361) haben unabhängig voneinander den Prototyp des neoklassischen Wachstumsmodells entwickelt.

³⁸ Dieser negative Allokationseffekt greift eine Befürchtung der Theorie der peripheren Wirtschaft und der Dependenzthese wieder auf.

Interessant ist ein Nord-Süd-Modell von Currie-Levine-Pearlman-Chui³⁹ zu den Effekten von *Subventionen* an den Süden: Während eine Subvention, die die Imitation des technischen Fortschritts des Nordens fördert, das globale Wachstum verlangsamt, steigert eine Subvention, die im Süden zur Innovation führt, das weltweite Wachstum, da davon auch der Norden über spill-overs profitiert. Die Geschwindigkeit der Absorption des Wissens durch den Süden und die Kosten der Imitation in Relation zu jenen der Innovation im Süden bestimmen das Handelsmuster und das Wachstum der Weltwirtschaft (Breuss, 1997, S.124).

Die Schlußfolgerungen der Neuen Wachstumstheorie des Außenhandels bezüglich des Handelsmusters zwischen Norden und Süden ähneln der Heckscher-Ohlin-Aussage: Das Entwicklungsland exportiert das arbeitsintensive traditionelle Industriegut, d.h. die relative Faktorausstattung determiniert die Richtung des inter-industriellen Handels mit traditionellen Gütern (Breuss, 1997, S.121).

Nach langer theoretischer Arbeit ist man damit bezüglich der Entwicklungsländer wieder bei der Dependenztheorie: es muß noch ein Weg gefunden werden, aus der Falle der Spezialisierung auf technologiearme Produkte herauszufinden. Mit der derzeitigen Positionierung auf dem Weltmarkt können die Entwicklungsländer nur auf geringe wachstumsfördernde Effekte des Außenhandels hoffen. Handelsliberalisierung fördert nur dann das Wirtschaftswachstum, wenn die komparativen Vorteile eines Landes in die Richtung von Aktivitäten, die langfristiges Wachstum durch Externalitäten erzielen, weisen (Rodrik, 2000, S.30).

5.2 Die theoretischen Begriffe im Einzelnen

Während die großen theoretischen Schulen den allgemeinen Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung reflektieren, hat sich in der neueren Literatur eine differenzierte Diskussion zu den Begriffen Terms of Trade, Liberalisierung, Handel, Wachstum und Entwicklung herausgebildet. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, diese Begriffe im einzelnen zu beleuchten, ihre Verknüpfung mit den Theorien des vorherigen Abschnitts aufzuzeigen und die Zusammenhänge zwischen diesen Begriffen zu beleuchten.⁴⁰ Abschließend wird ein

³⁹ „Phases of Imitation and Innovation in a North-South Endogenous Growth Model“, CEPR Discussion Paper Series, No. 1489, October 1996.

⁴⁰ Begriffe selbst sind nicht neutral, sondern werden von der theoretischen Perspektive geformt. Ein Beispiel

Überblick über die Mechanismen und Beeinflussungen zwischen diesen fünf Begriffen geboten.

5.2.1 Terms of Trade

Die Diskussion über den Verlauf der Terms of Trade ist eine alte Debatte, die der Theorie der peripheren Wirtschaft nach Prebisch zugrunde liegt (s.o.). Da das Preisverhältnis von Export- zu Importgütern einen signifikanten Einfluß auf die Handelsbilanz hat – für die Schwerpunktländer besteht ein negativer Zusammenhang – ist die Diskussion jedoch immer noch aktuell und wurde auch von der UNCTAD in ihrem Jahresbericht 1999 wieder aufgenommen. Es soll hier in die Grundzüge der Debatte eingeführt werden, da sie ein wichtiges Beispiel für einen exogenen Erklärungsversuch des Außenhandels der Entwicklungsländer darstellt. Die neuere Diskussion hingegen, die sich um das Thema Liberalisierung dreht (s.u.), fokussiert sehr stark auf die internen Bedingungen in einem Land, die einen erfolgreichen Außenhandel und Wirtschaftswachstum ermöglichen.

Terms of Trade zeigen die Austauschbedingungen zwischen zwei ökonomischen Einheiten an, wobei die herkömmliche Definition auf dem Tausch von Gütern basiert. Der in Kapitel 4.4 verwendeten Definition von Terms of Trade als reines Preisverhältnis entsprechen die Commodity Terms of Trade. Dies ist das Verhältnis des Preisindex der Ausfuhren zum Preisindex der Einfuhren, das in den Schwerpunktländern einen signifikanten negativen Einfluß auf die Handelsbilanz hat. Wichtig für die Außenhandelsposition eines Landes ist jedoch auch die Kaufkraft der Exporte, die in der Literatur auch als Income Terms of Trade bezeichnet werden und die über die Entwicklung der Im- und Exportpreise hinaus die Exportmengen berücksichtigen. Die Income Terms of Trade geben Auskunft darüber, wieviel internationale Liquidität aufgrund eigener Exporte einem Land zur Finanzierung von Importen zur Verfügung steht (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.60).⁴¹ In den Schwerpunktländern hat sich gezeigt, daß die ungünstige Entwicklung der Terms of Trade in den 90er Jahren durch

dafür ist die Verschiebung der Beachtung von den Terms of Trade zu Liberalisierung. Bei der Diskussion des jeweiligen Begriffes tauchen daher wieder theoretische Standpunkte des vorherigen Abschnitts auf.

⁴¹ Dieses reale Austauschverhältnis sagt nichts über die Produktivitätsentwicklung aus. Findet etwa ein Produktivitätszuwachs in der Exportindustrie statt, so sinkt der Faktoraufwand, d.h. die Einkommenssituation eines Landes verbessert sich. Der größeren Aussagekraft dieser Definition von Terms of Trade stehen aber große Schwierigkeiten bei der Messung der Indikatoren der Produktivitätsentwicklung entgegen (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S. 61).

Exportmengenexpansion meistens überkompensiert werden konnte. Die Kaufkraft der Exporte stieg daher in den 90er Jahren in allen Ländern (siehe 4.4). Dies zeigt die Bedeutung der präzisen Definition von Terms of Trade, da oft eine Verschlechterung der Commodity Terms of Trade durch bessere Income Terms of Trade kompensiert wird. Im Kontext von Entwicklungsländern bedeutet diese Entwicklung, daß mehr Güter für das gleiche Importvolumen exportiert werden müssen, aber immer auch einen schmerzlichen Zielkonflikt beim Einsatz von knappen Ressourcen. Fallende Commodity Terms of Trade bedeuten höhere Opportunitätskosten jeder Importeinheit (Todaro, 1992, S.375).

Die Diskussion um den Verlauf der Terms of Trade der Entwicklungsländer, denen unterschiedliche Einkommenselastizitäten und unterschiedlicher Wettbewerbsgrad auf den Gütern- und Arbeitsmärkten zugrunde liegen (s.o.), geht auf Prebisch zurück, der aus der Verbesserung der Commodity Terms of Trade Großbritanniens für die Jahre 1876/80-1946/47 eine entsprechende Verschlechterung der Commodity Terms of Trade der Entwicklungsländer ableitet. Dieser Beweisführung können einige kritische Punkte entgegengesetzt werden:

- Globale Indizes für die Entwicklungs- und die Industrieländer haben nur eine begrenzte Aussagekraft, weil die Import- und Exportstrukturen der einzelnen Länder sehr unterschiedlich sind. Auch ist die Gleichsetzung der Terms of Trade zwischen Entwicklungs- und Industrieländern mit den Terms of Trade zwischen Rohstoffen und Industrieerzeugnissen problematisch.
- Die britische Außenhandelsstruktur ist in diesem Zeitraum nur begrenzt repräsentativ für die der Entwicklungsländer.
- Prebisch setzt den cif-Preis (cost, insurance, freight) der Importe Großbritanniens, die außer den reinen Produktkosten auch die Kosten für Versicherung, Fracht u.ä. einschließt, gleich dem fob-Preis (free on board) der Exporte der Entwicklungsländer. Allerdings sanken die Transportkosten in diesem Zeitraum beträchtlich, wodurch die cif-Importpreise zwar sanken, daraus aber keine Verschlechterung der Außenhandelsposition des Lieferlandes abgeleitet werden kann.
- Bei einer hohen Länge der Zeitreihe ist es wahrscheinlich, daß Änderungen der Güterstruktur und der Produktqualität, wie sie besonders für Industriewaren charakteristisch ist, auftreten, die eine Veränderung der Terms of Trade ökonomisch rechtfertigen würden.
- Zuletzt hat auch die Wahl des Ausgangsjahres Einfluß auf den Verlauf der Terms of

Trade: Wählt man ein Ausgangsjahr mit günstigen Terms of Trade, so läßt sich eine Verschlechterung der Terms of Trade leichter belegen (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.64f.).

Diese theoretische Kritik von Wagner/Kaiser/Beimdiek wird durch empirische Tests mit Zeitreihen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts relativiert, da sich vor allem seit 1980 und für nicht-erdöl-exportierende Entwicklungsländer die These der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade erhärtet (Raffer/Singer, 2001, S.16). Todaro (1992, S.376) etwa betrachtet die Commodity Terms of Trade von 1965 bis 1988 und zeigt einen Verfall zwischen 1977 und 1988. Eine Schätzung besagt, daß die zusätzlichen Kosten der Verschlechterung der Terms of Trade für die Least Developed Countries bei über 2,5 Milliarden USD pro Jahr in den 80er Jahren lag.

Der UNCTAD Bericht (1999, S.85f.) vergleicht die Terms of Trade der 80er Jahre (1982-1988) mit den 90er Jahren (1989-1996) und kann zeigen, daß die Commodity Terms of Trade im ersten Zeitraum für alle Entwicklungsländer um jährlich 5,4 % sanken, während sie sich im zweiten Zeitraum stabilisierten. Im ersten Zeitraum stieg das Exportvolumen, während aber die Kaufkraft der Exporte, die den Income Terms of Trade entsprechen, fiel. In den 90er Jahren konnten das Exportvolumen und die Kaufkraft der Exporte parallel ansteigen. Bei Ausschluß der erdölexportierenden Entwicklungsländer kam es zu weniger scharfen Veränderungen der Terms of Trade. Eine ständige moderate Verschlechterung der Terms of Trade führte dazu, daß das Wachstum der Kaufkraft der Exporte konstant unter dem Wachstum des Exportvolumens liegt.

Hinter dieser Entwicklung steht eine sinkende Nachfrage nach Rohstoffen und ein gleichzeitiger Anstieg des Angebots. Entwicklungsländer werden in Zukunft Probleme haben, ihre Rohstoffexporte weiter zu expandieren, woraus die UNCTAD – ganz im Sinne der Theorie der peripheren Wirtschaft - den dringenden Ruf nach einer Exportdiversifikation zu technologieintensiver Produktion ableitet. Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, daß sich bei High-Tech-Produkten mit wachsender Konkurrenz von Entwicklungsländern ein Preisverfall abzeichnet. Die Terms of Trade Problematik ist also nicht auf Rohstoffe beschränkt, sondern behält auch bei verarbeiteten Produkten ihre Gültigkeit (UNCTAD, 1999, S.86f.).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die Commodity Terms of Trade einen negativen Einfluß auf die Handelsbilanz haben, da bei einer relativen Verteuerung der Exporte weniger Exporte abgesetzt werden können. Umgekehrt bedeutet ein relativer Preisverfall der Exporte erhöhte Absatzmengen, d.h. das Exportvolumen kann ausgeweitet werden. Die These des Verfalls der Terms of Trade hat daher an und für sich eine positive Auswirkung auf den Handel, allerdings müssen die Entwicklungsländer den Preisverfall durch eine Mengenexpansion kompensieren können. Dieser stehen allerdings ökologische und soziale Grenzen und der Druck zu mehr Vorleistungsimporten entgegen. Ob den Entwicklungsländern eine Exportmengenexpansion gelingt, kann an den Income Terms of Trade abgelesen werden, die die Entwicklung der Preise und der Mengen reflektieren. Vom entwicklungspolitischen Standpunkt interessant ist auch, daß selbst wenn die Income Terms of Trade einen positiven Trend aufweisen, dies hohe Opportunitätskosten haben kann. Es würde sich zwar der Handel volumensmäßig positiv entwickeln – sowie dies bei den Schwerpunktländern in den 90er Jahren der Fall war – aber immer mehr Exporte müssen für weniger Importe produziert werden, was eine Verschiebung von Ressourcen in den Exportsektor bedeutet.

5.2.2 Außenhandelsliberalisierung

Während die Debatte um den Verfall der Terms of Trade ein – wenn auch immer noch relevanter - „alter Hut“ ist, konzentriert sich ein Großteil der neueren Literatur auf die Wirkung von Außenhandelsliberalisierung. Die zentrale Annahme ist, daß Entwicklungsländer durch eine Veränderung der heimischen Handelspolitik zu einer besseren Weltmarktintegration gelangen können. Dies ist kein Zufall, sondern Handelsliberalisierung kam als Teil des Washingtoner Konsensus, wie er als Begriff 1990 von John Williamson geprägt wurde, in Mode⁴². Diese Formel, die gleiche Gesetzmässigkeiten für Norden und Süden postuliert, lag den neoliberalen Reformen nach dem Fall des eisernen Vorhangs und der Schuldenkrise der 80er Jahre in den Entwicklungsländern zugrunde und wurde stark von den internationalen Finanzinstitutionen getragen. Nationalstaatszentrierte Entwicklungsmodelle, in

⁴² Folgende zehn Punkte umfaßt der Washingtoner Konsensus: Fiskaldisziplin, Konzentration der öffentlichen Ausgaben auf Programme mit erwiesenem wirtschaftlichen Nutzen und dem Potenzial zur Verbesserung der Einkommensverteilung, Steuerreform, Zinsliberalisierung, kompetitive Wechselkurse, Handelsliberalisierung, Öffnung für ausländische Direktinvestitionen, Privatisierung, Deregulierung, Gewährung von Eigentumsrechten.

denen sich die Wirtschaftspolitik auch an binnenwirtschaftlichen Zielen orientierte, wurden vom Primat der außenwirtschaftlichen Orientierung abgelöst (Novy, 2000, S.201).

Allerdings stellte sich im Laufe der 90er Jahre heraus, daß eine zu einfache Verbindung zwischen makroökonomischer Stabilität und Handelsöffnung einerseits und Entwicklung andererseits gemacht wurde. Nach der Asienkrise wurde der Ruf nach institutionellen Reformen laut. Handelsöffnung gehört immer noch zu den Bestandteilen einer neoliberalen Reformvorschreibung für Entwicklungsländer, hat aber doch etwas von ihrem Glanz verloren. Die Diskussion um die Bedeutung von Handelsliberalisierung soll nun anhand der wichtigsten theoretischen Beiträge nachgezeichnet werden.

Durch die weltweit vermehrten Anstrengungen zur Handelsliberalisierung, die von Weltbank und Internationalem Währungsfonds forciert wurde, gibt es genug empirisches Anschauungsmaterial für die theoretische Diskussion um die Wirkungen von Handelsliberalisierung⁴³. Wie bei der Terms of Trade Debatte hat aber die Definition von Handelsliberalisierung, die Wahl der Länder und der Zeitreihen einen entscheidenden Einfluß auf die Ergebnisse. Auch in Kapitel 4 zeigte sich, daß erstens ein charakteristisches zeitliches Muster der Wirkungen von Handelsliberalisierung auftritt und zweitens Liberalisierung in den Schwerpunktländern keine einheitliche positive oder negative Wirkung auf die Handelsbilanz hat. Bevor aber auf die allgemeine empirische Evidenz für die Entwicklungsländer eingegangen wird, seien hier gängige Definitionen von Liberalisierung und die theoretischen Argumente pro und contra Handelsliberalisierung wiedergegeben.

Greenaway/Morgan/Wright (1998, S.1548f.) unterscheiden drei Konzepte von Außenhandelsliberalisierung: Zollabbau, Reduktion eines Anti-Export-Bias und „Second-Best“ Liberalisierung wie z.B. den Ersatz eines Kontingents durch einen Zoll.⁴⁴ Als meßbare Indikatoren für Liberalisierung können politische Maßnahmen, relative Preisveränderungen, outputorientierte Maßnahmen und Indikatoren mit mehreren Kriterien wie z.B. effektiver realer Wechselkurs, effektiver Zoll und Exportsubventionen verwendet werden.

⁴³ Auch das 19. Jahrhundert bietet bis 1870 reiches Material für die Wirkungen ökonomischer Offenheit.

⁴⁴ Neben diesen relativ klaren Konzepten gibt es in der Literatur aber auch komplexere Indizes, wie zum Beispiel in einer monumentalen Weltbankstudie über die Liberalisierungserfahrung in 19 Ländern aus den 80er Jahren. Nachteil dieser Indizes ist ihre hohe Subjektivität (Edwards, 1993, S.1365).

Die Befürworter von Handelsliberalisierung greifen auf die Neue Wachstumstheorie (s.o.) zurück und argumentieren, daß in einem außenorientierten System Externalitäten und produktivitätsfördernde Vorteile genutzt werden können.⁴⁵ Während Liberalisierung bedeutet, ein Handelsregime lediglich weniger restriktiv zu machen, wird unter Außenorientierung verstanden, keine Anreize für importersetzende Industrien und ungefähr gleiche Anreize für alle Exportindustrien zu gewähren. Eine außenorientierte Handelsstrategie ist verbunden mit einer Entwicklungsstrategie, die auf dem Wachstum von heimischen ökonomischen Tätigkeiten als Antwort auf Produzentenanreize, die internationale Preise reflektieren, basiert. Von der Politik wird gefordert, adäquate Transport- und Kommunikationsmittel zur Verfügung zu stellen, sodaß Importe zu Weltmarktpreisen zugänglich sind.⁴⁶ Während Handelsliberalisierung allein die Preisverzerrung zwischen den importersetzenden heimischen und den ausländischen Gütern nur vermindert, schafft Außenorientierung diesen Unterschied gänzlich ab (Krueger, 1998, S.1520f.).⁴⁷

Außenorientierung wird mit der früheren Praxis der Importsubstitution⁴⁸ verglichen, deren statische und dynamische Ineffizienzen kritisiert werden. Neben der Misallokation von Ressourcen wiegen vor allem die Kosten einer Mißachtung der komparativen Vorteile schwer. Investitionen in kapitalintensive Tätigkeiten bedeuten steigende Kapital-Arbeits-Verhältnisse, was bei einer gleichbleibenden Spar- und Investitionsquote eine verminderte wirtschaftliche Wachstumsrate bedeutet. Neben anderen Schwächen der Importsubstitutionspolitik weist Krueger besonders auf den Verzicht auf Wachstumsimpulse durch neue Ideen und Wissen, die eine Externalität darstellen, hin – wenn die Importe beschränkt werden, wächst die Wirtschaft langsamer, da weniger intellektuelles Kapital akkumuliert wird (Krueger, 1998, S.1517f.).⁴⁹

⁴⁵ Das gelingt allerdings nur den Industriestaaten, die einen Vorsprung in Technologie, Größe und Produktivität haben.

⁴⁶ Diese staatlichen Investitionen sind im Kontext von Austeritätspolitik in den meisten Entwicklungsländern allerdings schwer vorstellbar.

⁴⁷ Diese Unterscheidung zwischen einem beschränkten Konzept von Liberalisierung und einem weitergehenden Konzept von Außenorientierung geht auf die Klassifizierungsversuche von Handelsregimen der Autoren Krueger und Bhagwati (1978, in: Cambridge, MA: Ballinger Pub. Co. for NBER) zurück. Diese beiden Autoren unterscheiden auch fünf Phasen von Liberalisierung (Edwards, 1993, S.1364f).

⁴⁸ Die Kritik an der Importsubstitutionspolitik setzt eine Tradition fort, die von den Autoren Little, Scitovsky & Scott und Balassa bereits Anfang der 70er Jahre in ihren komparativen Studien über den Protektionismus in mehreren Ländern begründet wurde. Damals wurde auch das Konzept der effektiven Protektionismusrate entworfen, das anstatt nomineller Zollsätze den Schutz der Wertschöpfung mißt (Edwards, 1993, S.1361f.).

⁴⁹ Ein gewisser Widerspruch in diesem Ansatz ist einerseits der Respekt vor komparativen Vorteilen und dem Hinweisen auf die Bedeutung von Wissen und Ideen. Folgen die Entwicklungsländer den komparativen Vorteilen, produzieren sie selten Güter, die mit neuem Wissen oder Ideen verbunden sind.

Handelsliberalisierung alleine habe den Vorteil, die Praxis der Importsubstitution zu beenden, und erhöhe daher normalerweise das wirtschaftliche Wachstum. Nachhaltig höheres Wachstum ist aber nur mit einer genuinen Außenorientierung zu erzielen, die Anreize im Exportsektor zu Weltmarktpreisen setzt (Krueger, 1998, S.1521).

Die Skeptiker greifen auf die Kritik an der neoklassischen Außenhandelstheorie (s.o.) zurück und zeigen realitätsferne Punkte des allgemeinen Gleichgewichtsmodells auf.

Mikroökonomisch gesehen wird der Effekt von Liberalisierung bei steigenden Skalenerträgen und erfolgreichem Protektionismus, der Produktivitätszuwachs induziert, zweifelhaft.

Wichtiger noch als diese zwei Fragezeichen ist aber, daß auch in der statischen Gleichgewichtsanalyse die Wohlfahrtsgewinne aus Liberalisierung sehr klein sind, während Verteilungseffekte sehr groß sein können (Ocampo/Taylor, 1998, S.1523ff.).

Auf makroökonomischer Ebene richtet sich die Kritik an der Handelsliberalisierung auf die Annahme der Vollbeschäftigung aller Ressourcen und des ausgeglichenen Außenhandels. Wenn strukturelle Unterbeschäftigung und steigende Auslandsschulden gegeben sind, funktioniert der Mechanismus Reduktion von Importprotektionismus – Anpassung des Wechselkurses – Steigern der Exportproduktion – Absatz auf ausländischen Märkten nicht reibungslos. Weiters hat die kombinierte Liberalisierung von Leistungsbilanz und Kapitalmarkt oft zu starken Wechselkursen und hohen Zinssätzen geführt, die dämpfend auf die Exporte und auf wachstumsfördernde Investitionen wirken. Der Wechselkurs reagiert stark auf Entwicklungen der Finanzmärkte anstatt Ungleichgewichte der Leistungsbilanz zu korrigieren. Nicht zuletzt gibt es die Möglichkeit, daß Liberalisierung die positiven Wechselwirkungen zwischen Output- und Produktivitätswachstum unterdrückt. Wenn im Handel die künstliche Schaffung von komparativen Vorteilen und das „Infant-Industry“ Argument, das den Schutz neuer produktiver Industrien für sinnvoll erklärt, zählen, dann ist ein gezielter Protektionismus, der den Übergang von Importsubstitution zu Exportförderung erlaubt, gut für das Wirtschaftswachstum. Produktivitätswachstum hängt viel weniger mit Handelsliberalisierung als mit der Akkumulation von Humankapital und der Entwicklung von öffentlichen und privaten Institutionen zusammen (Ocampo/Taylor, 1998, S.1531ff.). Statt Handelsliberalisierung als Bestandteil einer außenorientierten Strategie wird eine aktive Rolle der Regierung in der Exportförderung und makroökonomisches Gleichgewicht als erfolgsversprechend gesehen (Edwards, 1993, S.1360).

Die empirische Evidenz zu den Effekten von Handelsliberalisierung ist sehr heterogen. Eine der ersten umfassenden ökonometrischen Studien von Krueger aus dem Jahr 1978 zeigt, daß die Veränderung des realen Wechselkurses für das Exportwachstum wichtiger als Liberalisierung ist. Ein direkter Effekt von Liberalisierung auf das Wachstum konnte nicht belegt werden, wobei Krueger aber argumentiert, daß ein indirekter Zusammenhang besteht: Liberalisierung führt zu höheren Exporten, die das BIP Wachstum steigern (Edwards, 1993, S.1372).⁵⁰

Ocampo und Taylor kommen zu dem Schluß, daß allgemein Änderungen des Handelsregimes für das Wachstum nicht sehr wichtig sind, wobei aber die historische Relevanz von gewissen Maßnahmen in den Bereichen Handel, Industrie und Makroökonomie in einem spezifischen institutionellen Kontext sehr hoch sein kann (Ocampo/Taylor, 1998, S.1540f.).

Eine ökonometrische Schätzung der UNCTAD (1999, S.91) für 16 Entwicklungsländer kommt zu dem Schluß, daß Handelsliberalisierung die inverse Beziehung zwischen Wirtschaftswachstum und Handelsbilanz verschärft hat. Bei dynamischer heimischer Wirtschaftsperformance steigt die Nachfrage nach Importen und in einer liberalisierten Volkswirtschaft steigt dieser Importgehalt von Wachstum. Außerdem hat Handelsliberalisierung den Einfluß des Wirtschaftswachstums in den Industriestaaten auf die Handelsbilanz der Entwicklungsländer verschärft, was die natürliche Konsequenz einer verstärkten Integration in die Weltwirtschaft ist.

Ein weiterer prominenter Skeptiker bezüglich der Verbindung zwischen Handelspolitik und Wirtschaftswachstum ist Dani Rodrik (2000, S.29f.). Er geht nicht davon aus, daß es eine allgemeine eindeutige Verbindung zwischen Handelsbeschränkungen und Wirtschaftswachstum gibt, sondern daß diese von länderspezifischen und externen Charakteristika abhängt. Der einzige systematische Zusammenhang ist, daß Länder Handelsbarrieren im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung abbauen. Rodrik kritisiert an der Unzahl von Studien, daß fälschlicherweise makroökonomische Phänomene oder geographische Lage mit Handelspolitik vermengt werden und so nicht wirklich der Effekt der Handelspolitik auf das Wirtschaftswachstum getestet wird (Rodrik, 2001, S.10f.).

Eine Langzeitstudie über 20 Dritte-Welt-Länder mit unterschiedlichen Wirtschaftspositionen von White und Leavy (2001) kommt zu dem Resultat, daß Länder mit offenen

⁵⁰ Weitere Autoren versuchten eine direkte Verbindung zwischen Liberalisierung und Wachstum zu belegen. Diese Studien leiden aber unter Meßbarkeitsproblemen von Liberalisierung und dem Kausalitätsproblem: es

Marktökonomien besser als Länder mit staatlichen Planungsökonomien dastehen. Allerdings waren marktorientierte Reformen unter der ordnenden Hand des Staates für das Wachstum förderlicher als radikal entstaatlichte Interventionen, die auf eine gute Verteilung von Wachstum und die Korrektur von Marktversagen abzielen, sind daher wünschenswert.

Thirlwall (1998, S.142) hingegen faßt den Stand der Literatur so zusammen, daß es einen positiven Effekt von Liberalisierung auf die wirtschaftliche Performance gibt und daß dies unabhängig von der Art der Definition von Liberalisierung der Fall ist.⁵¹

Analysten haben auf die mangelnde empirische Verbindung zwischen Liberalisierung und Wachstum in Entwicklungsländern mit drei Arten von Verbesserungsvorschlägen reagiert: Programmdesign, Programmimplementierung und bessere Angebotsreaktion, die die mangelnde Glaubwürdigkeit der Reformen oder niedrige Angebotselastizitäten des Exportsektors überwindet (Greenaway/Morgan/Wright, 1998, S.1552f.). Dieser Art von Strategie, Handelsliberalisierung an sich zu verbessern, müssen aber die Opportunitätskosten dieser Maßnahmen entgegengehalten werden. Rodrik (2001) kritisiert, daß die Prioritäten in den Entwicklungsländern ausschließlich nach den Kriterien der globalen ökonomischen Integration gesetzt werden. Statt einer heimischen Entwicklungsstrategie werden institutionelle Reformen als Vorbereitung für Handelsliberalisierung entworfen und finanziert. So wurde etwa geschätzt, daß es ein typisches Entwicklungsland 150 Mio USD kostet, die notwendigen Bedingungen für drei WTO Abkommen⁵² (Zollbewertung, Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen und Intellektuelle Eigentumsrechte) zu erfüllen, was ungefähr einem Jahresentwicklungsbudget entspricht. Entwicklungsfreundliche Alternativen werden zugunsten einer „Globalisierung-über-alles“ Strategie geopfert. Dies widerspricht den historischen Erfahrungen von erfolgreicher Handelspolitik wie in Südostasien, die immer graduell und eingebettet in eine fundierte Entwicklungsstrategie war.

Zuletzt sei noch eine Studie vorgestellt, die zeigt, daß auch bei gutem Programmdesign und Umsetzung die Verbindung zwischen Liberalisierung und Wachstum eine schwierige sein kann. Milner (1998) untersucht die schwache Wirkung von Handelsliberalisierung auf

ist nicht klar ob Exportwachstum zu Wirtschaftswachstum führt oder umgekehrt (Edwards, 1993, S.1373).

⁵¹ Es wurden hier maßgebliche und seriöse Studien als selektive Auswahl vorgestellt. Allgemein weist Edwards (1993, S.1389) auf die mangelnde Qualität vieler Cross-Country-Regressionen hin. Neben empirischen und konzeptuellen Mängeln fehlt oft vor allem der exakte Mechanismus, durch den Exportwachstum auf das Wirtschaftswachstum einwirkt und wichtige Bestimmungsfaktoren für Wachstum wie Bildung werden vernachlässigt.

⁵² Außer diesen Umsetzungskosten zweifelt Rodrik überhaupt an, ob einige der WTO Bestimmungen nicht

Investitionen und Exportwachstum in Sub-Sahara-Afrika, dem sechs Schwerpunktländer angehören. Neben Problemen der Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit stelle sich in Afrika zusätzlich das Problem der natürlichen Handelsschranken. Transport und Ineffizienzen bei anderen Transaktionskosten fallen sehr stark ins Gewicht, sodaß die Abschaffung des Anti-Export-Bias für eine nicht-traditionelle Exportreaktion nicht ausreichend ist. Die Reduktion der politischen Handelsbeschränkungen hat nur einen Teil des Problems gelöst, da natürliche Barrieren weiter wirken und gleichzeitig importierbare Güter subventionieren und exportierbare Güter besteuern. Natürliche Barrieren sind Transport- und Versicherungskosten und weniger quantifizierbare Kosten, die mit dem Funktionieren von Institutionen und der Infrastruktur verbunden sind. Diese Transaktionskosten sind einerseits natürlich gegeben, andererseits aber sehr wohl durch politische Maßnahmen wie zum Beispiel die Reform des Finanzsektors reduzierbar.⁵³ Die Schlußfolgerung daraus ist, daß neben den politischen Handelsbarrieren vor allem die Infrastrukturprobleme von Bedeutung sind.⁵⁴ Das Timing und die Abfolge von politischen und sektoriellen Reformen entscheidet über den Erfolg der gesamten Handelsreform.

Auch die Verteilungseffekte von Handelsliberalisierung, die für Entwicklung und Armutsbekämpfung relevant sind, sind umstritten. In einer Studie von Krueger aus dem Jahr 1981 kommt sie zu dem Schluß, daß entsprechend den Vorhersagen von Heckscher-Ohlin die Exportsektoren in Entwicklungsländern unqualifizierte Arbeit intensiv einsetzen. Darüber hinaus wächst die Beschäftigung in außenorientierten Volkswirtschaften schneller und die Aufhebung von Verzerrungen der Faktormärkte und von Handelsbeschränkungen nützt langfristig der Schaffung von Beschäftigung (Edwards, 1993, S.1377).

Neuere Literatur wie der UNCTAD Jahresbericht 1997 weisen aber auf erhöhte Einkommensungleichheit durch Globalisierung für verschiedene entwickelte und unterentwickelte Länder hin. Diese Umverteilungseffekte von Handelsliberalisierung schlagen bei armen Haushalten stärker durch, da diese weniger Vermögen haben um Einkommensausfälle abzufedern.

Eine Studie von Tsikata (2000) über die schwache Reaktion auf Globalisierung in Afrika

einfach nur merkantilistische Interessen einiger Industrieländer bedienen (Rodrik, 2001, S.6).

⁵³ Der Autor quantifiziert den nominellen Protektionismus in Uganda, der durch politische und natürliche Maßnahmen gegeben ist und kommt zu dem Ergebnis, daß natürliche Barrieren den Handel stärker verzerren als die Handelspolitik (Milner, 1998, S.231).

⁵⁴ Diese Empfehlung ist theoretisch leicht ableitbar, politisch jedoch in Zeiten von Austeritätsprogrammen und knappen Kassen in Entwicklungsländern schwierig umzusetzen.

kommt zu dem Schluß, daß es möglich ist zu liberalisieren und Armut und Ungleichheit zu reduzieren, daß aber ein nuancierter Ansatz mit komplementären wirtschaftspolitischen Maßnahmen wie nachfolgend nachhaltiger ist. Die Geschwindigkeit der Liberalisierung, die ökonomische Struktur und die Reaktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft sind wichtige Determinanten. Am positiven Beispiel Mauritius wird demonstriert, daß zusätzliche angebotsorientierte Maßnahmen, Unterstützung der Verlierer der Globalisierung und Demokratie ein gleichverteiltes Wachstum ermöglichen. Eindeutige politische Systemwechsel wie in Uganda, die die Macht von Interessensgruppen einschränken, ermöglichen einen reibungsloseren Ablauf von Liberalisierung. In Uganda zeigt sich auch, daß die landwirtschaftliche Performance darüber entscheidet, wie armutsorientiert die Reaktion auf die Globalisierung ist.

Bannister/Thugge (2001, S.19) fassen einige empirische Studien so zusammen, daß Liberalisierung die ökonomischen Möglichkeiten und Einkommen der Armen als Gruppe verbessert und daß die Übergangskosten relativ klein im Verhältnis zu den Vorteilen waren. Allerdings kann es kurzfristig zu negativen und signifikanten Effekten auf die Armen kommen, die meist durch die Aufhebung vom Zollschutz gewisser Sektoren herrühren.

Da die Beziehung zwischen Liberalisierung und Armut sehr komplex ist, sind allgemeine Schlüsse noch weniger als bei der Frage nach den engeren ökonomischen Wirkungen von Liberalisierung möglich. Sinnvoller ist eine Aufschlüsselung der möglichen Mechanismen, über die Handelsliberalisierung die Armut in einem Land beeinflusst, wie sie von Bannister/Thugge (2001, S.3ff.) vorgenommen wurde. Diese Transmissionskanäle sind interdependent und werden auch von einer Reihe anderer politischer Maßnahmen und ökonomischer Ereignisse beeinflusst:

- Die Preise von Importen und von deren Substituten fallen als Folge von Liberalisierung und falls die Armen in der Exportproduktion tätig sind, können sie von der Aufhebung von Exportbeschränkungen profitieren (ebd, S.5).
- Die Veränderung der Produktionsstruktur hat Einfluß auf Beschäftigung und Löhne. Der Effekt auf die Armen hängt von den Preisveränderungen bei landwirtschaftlichen und arbeitsintensiven Produkten, die charakteristisch für den informellen Sektor sind, ab. Fallen diese Preise, wirkt sich das negativ auf Beschäftigung und reale Löhne der Armen aus, welche aufgrund geringen Vermögens diesen Schocks gegenüber sehr

verletzlich sind⁵⁵. Im informellen Sektor ist das gänzliche Verschwinden von Sektoren oder Produkten statt einer allmählichen Restrukturierung möglich. Auch können arme ungelernte Arbeitskräfte von Liberalisierung negativ betroffen sein, wenn sie in vorher geschützten Sektoren gearbeitet haben (ebd., S.9). Diesen kurzfristigen Anpassungskosten müssen allerdings die langfristig zu erwartenden Einkommensgewinne aus Liberalisierung gegenübergestellt werden. Durch den Export inländischer Güter können Arbeitsplätze für die Armen entstehen (Breuss, 1997, S.153).

- Handelsliberalisierung kann einen negativen, neutralen oder positiven Effekt auf die Staatseinnahmen haben. Die Zolleinnahmen können steigen bei einer Umwandlung von Kontingenten in Zöllen, höherem Handelsvolumen oder einer Vereinfachung des Zollregimes, das die Transparenz und Verwaltung steigert. Wenn aber die Zolleinnahmen sinken, sind die Folgen höhere heimische Steuern oder Ausgabenreduktion (ebd., S.11). Die Verbindung von Liberalisierung und Handel wird dadurch gesteuert, ob es eine staatliche Politik zur Umverteilung der Kosten von Globalisierung gibt (Tsikata, 2000, S.9)⁵⁶.
- Wenn Handelsliberalisierung durch die Ankurbelung von Investitionen und Innovation das Wirtschaftswachstum steigert – wobei dies keine gesicherte Beziehung ist (siehe oben) – können die Armen davon profitieren. Es ist allerdings umstritten, ob die reichen oder armen Bevölkerungsschichten stärker von dem durch Handelsliberalisierung induzierten Wachstumsmuster begünstigt werden (ebd, S.12).
- Die Diskussion, ob Handelsliberalisierung eine Volkswirtschaft instabiler (durch Offenheit für externe Schocks) oder stabiler (durch Exportdiversifizierung) macht, hat für die Armen besondere Auswirkungen. Größere Volatilität hat überproportionale Auswirkungen aufgrund irreversibler negativer Effekt auf das Humankapital in den armen Bevölkerungsschichten (ebd., S.13).
- Wenn Liberalisierung zu Deindustrialisierung führt, behindert dies langfristig Entwicklung und Armutsbekämpfung, da Produktivitätszuwächse und Lernprozesse verhindert werden (Ocampo/Taylor, 1998, S.1541f.).

⁵⁵ Theoretisch können auch die Firmen durch Senken ihrer Gewinne die Anpassungskosten auffangen (Bannister/Thugge, 2001, S.9), was aber in Entwicklungsländern wenig wahrscheinlich ist.

⁵⁶ Diese Art von staatlicher Politik ist im Rahmen der Austeritätsprogramme in vielen Entwicklungsländern nicht durchführbar.

Im Zusammenhang mit der Armutsrelevanz von Liberalisierung gibt es auch wichtige geschlechtsspezifische Wirkungen: Während Liberalisierung positive Konsequenzen für bestimmte Gruppen von Frauen in der Exportindustrie haben kann⁵⁷, war die Wirkung auf afrikanische Frauen negativ. Das Problem ist, daß kein verarbeitender Exportsektor entstanden ist, der Frauen direkt oder indirekt über den informellen Sektor beschäftigt, daß aber die Importe traditionelle Aktivitäten von Frauen unter Druck gesetzt haben. Frauen konnten potentielle Gewinne aus Exportproduktion nicht nutzen, da sie in weniger prestigereichen Tätigkeiten aktiv sind, zusätzliches Einkommen von den Ehemännern kontrolliert wird, eine wachsende Arbeitsbelastung schädlich für die Gesundheit ist, die Einschulungsraten von Mädchen negativ betroffen sind und Exportproduktion von Nahrungsmitteln oft zum Landverlust von Frauen führt (Brew, 1998, S.5f.).

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, daß bei der Beziehung zwischen Liberalisierung und Armutsbekämpfung der institutionelle Charakter von Handelsliberalisierung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu Tage tritt. Die Ressourcenausstattung innerhalb eines Landes bestimmt, welcher Produktionsfaktor von mehr Offenheit profitiert, d.h. wer für und wer gegen Liberalisierung ist. Die Organisation von Interessensgruppen und die Struktur politischer Institutionen bestimmen, wie politische Präferenzen in politische Entscheidungen umgesetzt werden. Ob Liberalisierung Armut reduziert, hängt von Geschichte, ethnischen Faktoren, Ideologie des politischen Systems, der Organisation von Interessensgruppen und externen Akteuren ab (Tsikata, 2000, S.18f.) Auch auf internationaler Ebene bestimmt die Verhandlungsmacht von Ländern, ob Liberalisierung für oder gegen die Interessen der armen Länder wirkt und wessen Grenzen sich öffnen sollen. Der derzeitige institutionalisierte Wandel der Regeln des Welthandels, der durch das Regime der Welthandelsorganisation in Gang gesetzt wurde, arbeitet den Interessen des Nordens zu (Raffer/Singer, 2001, S.197).

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die empirische Evidenz eher auf einen positiven Zusammenhang zwischen Außenhandelsliberalisierung und Handel als auf die viel schwieriger zu belegende Verbindung zwischen Liberalisierung und Wirtschaftswachstum oder gesamtgesellschaftlicher Entwicklung hinweist. Aber Liberalisierung wirkt auch negativ

⁵⁷ Neben der reinen Schaffung von Beschäftigung sind auch die Höhe der Bezahlung, die Arbeitsrechte und die Abwesenheit von Diskriminierung zwischen Männern und Frauen ausschlaggebend für die Nutzen von

auf die Handelsbilanz, wenn das Öffnen der Grenzen in vielen Entwicklungsländern die Importe stärker als die Exporte ansteigen läßt. Es gibt auch die These, daß Liberalisierung und Handelsvolumen überhaupt nicht miteinander verbunden sind, d.h. Länder wie Vietnam steigern trotz hoher Handelsbarrieren ihre Ex- und Importe und Länder wie Haiti verzeichnen trotz hoher Offenheit ein nur geringes Export- und Importvolumen (Uchatius, 2002).

Die möglichen Wirkungsmechanismen von Liberalisierung auf Wachstum sind folgende (UNCTAD, 1999, S.87):

- Absorption ausländischer Technologie
- Aussetzen der heimischen Ökonomie der Weltmarktdisziplin

Neben diesen wachstumsfördernden Impulsen von Liberalisierung gibt es auch eine direkte Einwirkung auf Entwicklung:

- Verteilungseffekte
- Opportunitätskosten von Maßnahmen der Liberalisierung

Es gibt zu diesen Punkten wenig empirisches Material, aber entwicklungspolitisch interessant ist die Frage, welche Bevölkerungsgruppen durch Liberalisierung Privilegien verlieren und welche Sektoren der Wirtschaft durch eine Neuausrichtung der Produktionsstruktur auf den Weltmarkt profitieren. Der Punkt der Opportunitätskosten greift auf Rodrik (2001) zurück, der darauf hinweist, daß mit Liberalisierung Aufwendungen verbunden sind, die direkt in nationale Entwicklungsprogramme fließen könnten.

Abschließend soll bemerkt werden, daß die Art der Liberalisierung – ein einfaches Öffnen der Grenzen im Laissez-Faire Stil oder eine aktive Handelspolitik mit Suche nach Weltmarktnischen – sehr stark den Erfolg oder Mißerfolg bestimmt. Wie im nächsten Abschnitt zu sehen, kann man den Zusammenhang zwischen Handel und Wachstum grundsätzlich positiv oder negativ sehen. Bei genauerer Analyse zeigt sich jedoch, daß es nicht so sehr um Handelsbefürworter oder –gegner geht, sondern um die Qualität des Außenhandels, die für Entwicklungsländer anstrebenswert und möglich ist. Hier haken die Liberalisierungspessimisten ein, indem sie sagen, daß die einseitige Öffnung der Grenzen in Entwicklungsländern kontraproduktiv ist.

Liberalisierung für Frauen (Brew, 1998, S.15).

5.2.3 Außenhandel und Wirtschaftswachstum

Nachdem die theoretischen und empirischen Ansichten zu zwei wichtigen kausalen Faktoren für Handel präsentiert wurden⁵⁸, soll nun auf die Auswirkungen von Handel auf das Wirtschaftswachstum und im nächsten Abschnitt auf Entwicklung eingegangen werden. Die zentrale Frage ist, durch welche Mechanismen Handel auf Wirtschaftswachstum und Entwicklung einwirken kann. Die anfängliche Analyse des Außenhandels muß sich immer auf das Gleichgewicht zwischen Exporten und Importen und die Qualität und Quantität der gehandelten Güter richten. Selbst wenn die Handelsbilanz negativ bilanziert, was einen Einkommensabfluß im engeren Sinn bedeutet, können Importe und Exporte Wachstumsimpulse in der Wirtschaft setzen. Importe von Inputs und Kapitalgütern sind in den meisten Entwicklungsländern unabdingbar und Exportaktivitäten können die Produktion an Weltmarktstandards annähern. Wichtiger als das Handelsvolumen dürfte also die Art von Handel sein, die in starkem Maße von der heimischen Handelspolitik und den Möglichkeiten auf dem Weltmarkt abhängt.

Ob die Verbindung zwischen Handel und Wachstum positiv oder negativ gesehen wird, hängt von der theoretischen Basis ab. Die „Handelss pessimisten“ zweifeln nicht an den potentiellen positiven Wirkungen von Außenhandel, sehen aber als Folge von Liberalisierung in Entwicklungsländern einen Handel, der von einer limitierten Nachfrage nach Rohstoffen, dem Verfall der Terms of Trade und Protektionismus durch die Industrieländer charakterisiert ist und daher wenig wachstumsförderndes Potential hat. Diese Art von Handel behindert das Wachstum von Entwicklungsländern, da:

- Die niedrige Nachfrage nach traditionellen Exportprodukten die Exportpreise sinken läßt und einen Einkommenstransfer von den armen in die reichen Länder schafft.
- Bei hoher Importelastizität und niedriger Exportelastizität Entwicklungsländer langsam wachsen müssen, um chronische Zahlungsbilanz- und Devisenprobleme zu vermeiden.
- Eine Exportpolitik, die auf Rohstoffe ausgerichtet ist, die Industrialisierung behindert, die die Basis für die Akkumulation von technischem Wissen und unternehmerischen

⁵⁸ Terms of Trade und Liberalisierung beeinflussen nicht alleine den Handel eines Landes. Dieser wird auch durch heimische Faktoren, wie strukturelle Charakteristika, Ressourcenausstattung und Politik beeinflusst. Auch das äußere ökonomische Umfeld, d.h. die Größe und das Wachstum des Marktes in den Industrieländern hat einen großen Einfluß auf den Handel der Entwicklungsländer (UNCTAD, 1999, S.76).

Fähigkeiten ist (Todaro, 1992, S.449f.). Ein Infant-Industry-Protektionismus wird unmöglich gemacht.

- Freihandel zu Instabilitäten führt, die ihren Ursprung im Ausland haben.
- Die Zölle als wichtige staatliche Einnahmequelle wegfallen (Breuss, 1997, S.153f.).

Die „Handelsoptimisten“ hingegen betonen den positiven Zusammenhang zwischen heimischer Handelspolitik (siehe Liberalisierung), Exportperformance und Wirtschaftswachstum, da Freihandel:

- Wettbewerb fördert und die Ressourcenallokation verbessert.
- Druck in Richtung Produktverbesserung, Innovation und technischen Wandel schafft. Exporte können über externe Effekte das Wachstum beschleunigen.
- Wachstum beschleunigt, wodurch höhere Ersparnisse und Investitionen wieder das Wachstum ankurbeln.
- ausländisches Kapital anzieht.
- durch die Exporte Devisen für den Import von Inputs und Kapitalgütern erwirtschaftet, wodurch heimische Ressourcen besser genutzt werden können.
- teure ökonomische Verzerrungen, die durch Regierungsinterventionen verursacht werden, eliminiert.
- gleichen Zugang zu knappen Ressourcen gewährt (Todaro, 1992, S.450f.).
- die Effizienz durch die Abschaffung der Zölle steigert, wobei diese statischen Wohlfahrtseffekte nicht groß sind.
- größere Märkte für Produkte mit Skaleneffekten schafft, sodaß eine effiziente Betriebsgröße erreicht werden kann (Breuss, 1997, S.151f.).
- bei einem Leistungsbilanzüberschuß einen realen Ressourcentransfer ins Entwicklungsland schafft, der heimische Ersparnisse ergänzt.
- Märkte für heimische Güter schafft. (UNCTAD, 1999, S.75).

Ein wichtiger Wirkungsmechanismus zwischen Außenhandel und Wachstum, der in der klassischen Handeltheorie vernachlässigt wird, läuft über die Zahlungsbilanzbeschränkung. Wenn ein bestimmtes Handelsmuster zu Zahlungsbilanzschwierigkeiten führt und diese nicht durch Wechselkursanpassungen korrigiert werden, müssen die Importe durch Reduzierung des Output und Anstieg der Arbeitslosigkeit eingeschränkt werden, was negative Folgen für das

Wirtschaftswachstum hat. Positiv formuliert lockert Exportwachstum die Zahlungsbilanzeinschränkungen für die Nachfrage⁵⁹ (Thirlwall, 2000, S.133). Wenn sich diese Nachfrage auf Investitionsgüter richtet, dann entsteht ein positiver Kreislauf zwischen Exportwachstum – Devisenerwirtschaftung – Import von Investitionsgütern – Exportwachstum usw. Exporte, Ersparnisse und Investitionen verstärken sich gegenseitig, sodaß eine positive Wechselwirkung zwischen Handel und Wachstum die Folge ist⁶⁰ (UNCTAD, 1999, S.75).

Diese positiven Rückkoppelungen werden durch die Abhängigkeit der Entwicklungsländer vom Export von Primärgütern in Frage gestellt. Dieser Ansatz kann helfen, die wachsende wirtschaftliche Divergenz zwischen Entwicklungs- und Industriestaaten zu erklären (Thirlwall, 2000, S.155). Es ist also wichtig, die abstrakten Argumente der Handelsoptimisten auf den Kontext von Entwicklungsländern anzuwenden und zu fragen, ob die positiven Wechselwirkungen auch in diesen Ländern zur Entfaltung kommen können.

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, daß es neben Handelspessimisten und –optimisten auch die These gibt, daß es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Handel und Wirtschaftswachstum gibt, sondern daß - wie von Daron Acemoglu vom Massachusetts Institute of Technology formuliert – das langfristige Wachstum eines Landes vor allem von der Qualität seiner öffentlichen Institutionen abhängt⁶¹. Daraus folgt, daß es kein Einheitsrezept gibt, sondern daß Länder mit pragmatischer Politik auf unterschiedlichen Wegen zu Wohlstand gekommen sind (Uchatius, 2002). Neben diesen heimischen Bedingungen entscheiden auch die Fluktuationen der Weltwirtschaft darüber, ob Handelspessimisten oder –optimisten recht bekommen: In der weltweiten Expansionsphase von 1960 bis 1973 ging es den außenorientierten Wirtschaften in punkto Exporte und Wirtschaftswachstum besser, während in der Rezession der 70er Jahre die geschlossenen

⁵⁹ Diese Aufhebung der Beschränkungen für die Nachfragekomponenten Konsum, Investition und Staatsausgaben ist für das Wachstum besonders wichtig, da im Gegensatz zur neoklassischen Annahme einer exogen gegebenen Faktorausstattung, das Wachstum der Produktionsfaktoren endogen ist und durch die Nachfrage nach Arbeit und Kapital angeregt wird (Thirlwall, 2000, S.149).

⁶⁰ Diese Wechselwirkung liegt dem Kausalitätsproblem vieler ökonometrischer Regressionen zugrunde, wo nicht klar ist, ob Exporte das Wachstum fördern oder umgekehrt (Thirlwall, 2000, S.151).

⁶¹ Acemoglu/Johnson/Robinson (2001) können folgende Wirkungskette ökonometrisch belegen: Die Todesraten unter europäischen Siedlern bestimmten die Besiedlungspolitik in den Kolonien. Bei hohen Todesraten wurden nur auf die Abschöpfung von Ressourcen Wert gelegt, während bei guten Siedlungsbedingungen Institutionen aufgebaut wurden. Diese frühen Institutionen beeinflussen stark den derzeitigen Zustand von Institutionen, was wiederum die wirtschaftliche Performance determiniert.

Volkswirtschaften erfolgreicher waren. Auch in der Zeit von 1977 bis 1983 konnten Entwicklungsländer nur dann hohe Exportwachstumsraten erzielen, wenn die ausländische Nachfrage stark war. Daraus folgt, daß weder die Strategie der Abschottung noch der Öffnung universal und immer richtig ist (Todaro, 1992, S.451), sondern daß das Geheimnis in einer aktiven Handelspolitik zum Nutzen der heimischen Wirtschaft liegt. Die Polarisierung zwischen Handelspessimisten und –optimisten soll nicht verschleiern, daß grundsätzlich der Austausch von Gütern wünschenswert ist, daß aber die derzeitige Form der Liberalisierung und des Welthandels den Interessen der Entwicklungsländer entgegenwirkt.

5.2.4 Handel und Entwicklung

In diesem Abschnitt soll gesondert auf die Beziehung zwischen Handel und Entwicklung eingegangen werden, die immer wieder droht, unter die Diskussion um Handel und Wirtschaftswachstum subsumiert zu werden. Entwicklung wird hier normativ als gesamtgesellschaftlicher Prozess mit dem Ziel der Reduktion der Armut definiert. Wirtschaftswachstum ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Entwicklung, da die Verteilungseffekte des Wachstums bestimmen, ob dieses den armen Bevölkerungsschichten zugute kommt. Außenhandel fördert daher dann Entwicklung, wenn die Armen dadurch mehr Einkommen – sei es durch private Wirtschaftstätigkeit oder öffentliche Umverteilung – beziehen.⁶²

Ein interessantes Beispiel für eine theoretische Analyse von Verteilungseffekten anhand eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells ist das Paper von Fontana/Wood (2000), das den Effekt von Handel auf Frauen untersucht. Neben den herkömmlichen wirtschaftlichen Sektoren werden auch soziale Reproduktion und Freizeit als Sektoren definiert, sodaß die Auswirkungen auf Löhne, Beschäftigung, Haushaltsarbeit und Freizeit für Frauen adäquat geschätzt werden können. Anhand von Daten für Bangladesch werden dann zum Beispiel die Auswirkungen von einer höheren Exportorientierung auf Frauen untersucht. Anreize für die

⁶² Entwicklung und Armut sind hier bewußt ökonomisch definiert, da sonst eine Erfassung der Wirkungen von Außenhandel nahezu unmöglich wird. Es sei aber auf die nicht-ökonomischen Dimensionen von Entwicklung hingewiesen: Höhere Lebensqualität heißt auch Bildung, Gesundheitsvorsorge und politische und zivile Freiheiten. Ein gutes Beispiel liefern dafür Nohlen und Nuscheler (1993, S.65), die vom magischen Fünfeck der Entwicklung sprechen, das sich aus den Elementen Wachstum, Arbeit, Gleichheit/Gerechtigkeit, Partizipation und Unabhängigkeit zusammensetzt.

verarbeitende Exportindustrie brachte Beschäftigung für Frauen, da vor allem der weiblich dominierte Kleidungssektor expandierte. Die Auswirkungen waren ein leichter Anstieg der Löhne und ein starker Anstieg der Beschäftigung von Frauen, was ein bedeutend höheres Einkommen (+62%) für Frauen bedeutet. Dem gegenüber steht eine 6% Reduktion der Freizeit und eine 3% Reduktion der Reproduktionstätigkeiten, was Auswirkung auf die Lebensqualität der Frauen und ihrer Familien hat (ebd., S.1182). Dieses Beispiel weist über den geschlechtsspezifischen Effekt von Handel auch auf allgemein wichtige Faktoren in Bezug auf die Lebensqualität hin. Gerade für arme Bevölkerungsschichten fallen Arbeitsbelastung und Subsistenztätigkeiten abseits des Marktes stark ins Gewicht, sodaß eine Analyse, die nur Preise und Löhne am Markt berücksichtigt, oft an den wirklichen Auswirkungen auf die Lebensqualität vorbeigeht.

Wie im Abschnitt zu Liberalisierung gezeigt, gibt es eine direkte Verbindung zwischen Liberalisierung und Entwicklung, die über direkte Verteilungseffekte von Handelsreformen – Reduktion des Lobbyismus und Anpassungskosten - und die Opportunitätskosten dieser Reformen laufen. Der wichtigere indirekte Zusammenhang lautet aber in seiner positiven Formulierung: Liberalisierung steigert das Handelsvolumen, was positive Wachstumseffekte zeitigt, die die Armut reduzieren. Wie wahrscheinlich diese Wirkungskette ist bzw was ihr entgegensteht, soll im Folgenden analysiert werden.

Die Auswirkungen von Handel auf die Armen in einem Land müssen nicht nur von den quantitativen Kennzeichen von Armut im Sinne eines Einkommens- bzw. Ausgabenniveaus unter der Armutslinie ausgehen, sondern auch qualitative Charakteristika von Armut berücksichtigen:

- Neben dem geringen Einkommen ist die große Verletzlichkeit gegenüber ökonomischen Schwankungen wichtig, da die Armen kein physisches, finanzielles oder Humankapital haben, um solche Fluktuationen abzufedern. Produktionsanpassungen an Veränderungen relativer Preise werden ohne die nötigen Investitionsmittel sehr schwierig.
- Starke Schocks können vorübergehende Armut in permanente verwandeln, da auch ein vorübergehender Einkommensverlust Bildung, Gesundheit und Ernährung einschränkt, was langfristige negative Folgen hat.
- Die Armen sind im städtischen und ländlichen informellem Sektor sehr stark

repräsentiert, auf die Handelsreformen anders wirken als auf den formellen Sektor.

- Die Armen sind meist vom politischen Leben ausgeschlossen und können kaum Einfluß auf Handelsfragen nehmen (Bannister/Thugge, 2001, S.3f.).

Die Debatte um Handel und Entwicklung rückt die weiteren Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft in den Vordergrund. Das hat den Vorteil einer größeren Realitätsnähe, aber hat auch den Nachteil, daß einerseits die empirische Überprüfung des Zusammenhangs erschwert und Handelsreformen für Entwicklungsländer verteuert wird, da immer ehrgeizigere institutionelle Komponenten, die mit hohen Kosten verbunden sind, eingefordert werden. In Folge sollen hier einige Faktoren aufgezeigt werden, die zwischen Handel und Entwicklung wirken.

Positive Effekte von Handelsöffnung und Konkurrenz sind wahrscheinlich in einer Marktstruktur mit Wettbewerb zwischen zahlreichen Akteuren, die wechselseitig keine Marktmacht aufeinander ausüben. Wenn aber die Märkte wie im Normalfall in Entwicklungsländern monopolistisch oder oligopolistisch strukturiert sind und die Exporterlöse vor allem ausländischen Konzernen zugute kommen, bedeutet Globalisierung nur die Ausweitung dieser Ungleichheiten mit negativen Folgen für die Entwicklung (Poth, 2001a). Handel tendiert dazu, bestehende Ungleichheiten zwischen Nationen und innerhalb von Volkswirtschaften zu verstärken, da die Chancen besser von Firmen und Individuen mit der nötigen Kapitalausstattung genutzt werden können (Todaro, 1992, S.395). Außen- und Innenorientierung wirken in einer ungleichen Machtstruktur in Richtung mehr Ungleichheit und in einer egalitären Struktur in Richtung mehr Gleichheit (ebd, S.452).

Die Möglichkeit einer positiven Verbindung zwischen Handel und Entwicklung ist dann größer, wenn Entwicklungsländer Zugang zu den Märkten der Industrieländer bei arbeitsintensiven verarbeiteten Produkten haben, sodaß eine Qualitätssteigerung der Exportproduktion in Schwung kommt (Todaro, 1992, S.395).

Arme Bevölkerungsschichten profitieren eher dann von Handel, wenn Exporte knappe Ressourcen effizient nutzen und vor allem bis dahin ungenutzte Produktionsfaktoren wie Arbeit verwenden. Die Verbindungen zwischen Exportsektor und dem Rest der Ökonomie sind relevant, da z.B. die Exporterlöse von Kleinbauern eher in die lokale Ökonomie

zurückfließen als die Exporterlöse von kapitalintensiven verarbeitenden Industrien (Todaro, 1992, S.396).

Handel wird eher dann im Sinne von Entwicklung wirken, wenn dies von effektiven Allianzen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor gewollt und gesteuert wird. Die Konsistenz zwischen Marktkräften und Regierungsintervention entscheidet über den richtigen Mix von Außenorientierung und Schutz der heimischen Wirtschaft und somit über die Entwicklungsorientierung eines Landes (Todaro, 1992, S.453).

Ökonomische Offenheit ist kein Ersatz für eine nationale Entwicklungsstrategie zur Reduzierung der Armut. Handel und Entwicklung konnten die Länder unter einen Hut bringen, die Gelegenheiten des Weltmarktes nutzten und gleichzeitig heimische Investitionen und Institutionen förderten. Unorthodoxe Innovationen, die in keinem Lehrbuch zu finden sind, sind typischerweise Teil solcher Strategien. In Brasilien war es der Schutz der jungen Industrie in den 60er und 70er Jahren, in China die Stadt- und Dorfunternehmen und in Mauritius die Exportförderungszone (Rodrik, 2001, S.12f.). Auch angebotsorientierte Maßnahmen in Bildung, Training, Arbeitsmarktpolitik und kompensatorischen Mechanismen gegen die Anpassungskosten lassen liberalisierten Handel eher im Sinne von Armutsbekämpfung wirken (Tsikata, 2000):

- Investitionen in Humankapital, die den armen Bevölkerungsschichten zugute kommen, erleichtern die Anpassung an den Konkurrenzdruck des Weltmarktes (ebd. S.10).
- Ausbildung und Arbeitsmarktpolitik können die Umstrukturierung der Volkswirtschaft erleichtern (ebd. S.12).
- Kompensatorische Mechanismen und zielgerichtete soziale Sicherheitsnetze sollen die Anpassungskosten der Armen, die aus Liberalisierung entstehen, reduzieren (ebd. S.14).

Es zeigt sich also, daß für einen positiven Konnex zwischen Handel und Entwicklung viele Nebenbedingungen erfüllt sein müssen, die die Frage aufwerfen, was dann der eigentliche Beitrag von Handel zu Entwicklung ist. Anders formuliert wird die Liste der zusätzlichen Forderungen so lang, daß sie auf ein eigenes Entwicklungsprogramm hinauslaufen und sich dann die Schlußfolgerung ergibt, daß Handel nur mit Entwicklung funktioniert.

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, daß neben den nationalen Anliegen der Entwicklungsländer Handel für die eigene Entwicklung zu nutzen, auch ein Zusammenhang zwischen Handel und Entwicklung auf globaler Ebene besteht. Bei Outputwachstum und Produktivitätssteigerungen zeigt sich hier vor allem die Problematik der Umweltverträglichkeit. Die Frage, wieviel Handel aus ökologischer Sicht nachhaltig ist, ist Stoff für viele Diskussionen, aber sicher ist, daß die derzeitige Wirtschaftsform, deren integraler Bestandteil Handel ist, nicht grenzenlos ausweitbar ist.⁶³

⁶³ Wenn die Grenzen des Wachstums eng gezogen werden, beschränkt dies den Welthandel und macht weniger Liberalisierung notwendig. Auch wenn die Industriestaaten den Löwenanteil des Welthandels bestreiten, würde sich auch für die Entwicklungsländer die Frage nach einem grundsätzlich verschiedenen Entwicklungsmodell stellen. Im Rahmen dieser Arbeit wird dies jedoch nicht erörtert, sondern die Annahme getroffen, daß für die Diversifizierung und den Ausgleich des Außenhandels der Entwicklungsländer noch Spielraum besteht.

5.2.5 Übersicht

Die in den vorherigen Abschnitten erörterten Begriffe sollen nun – aus Sicht der Handelsoptimisten und –pessimisten – als Überblick zusammengestellt werden.

Abbildung 48: Die optimistische Sicht auf Handel, Wirtschaftswachstum und Entwicklung

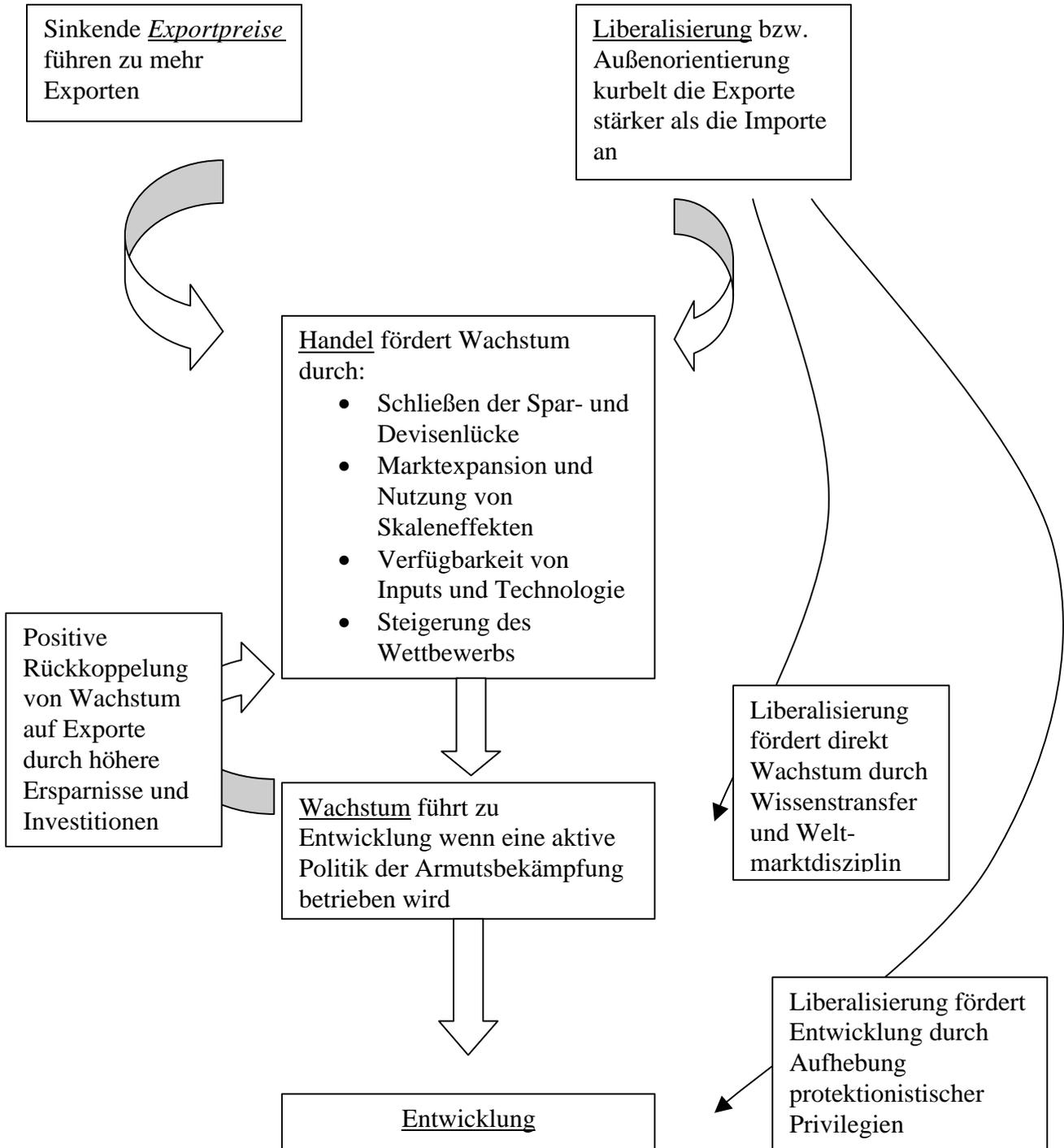
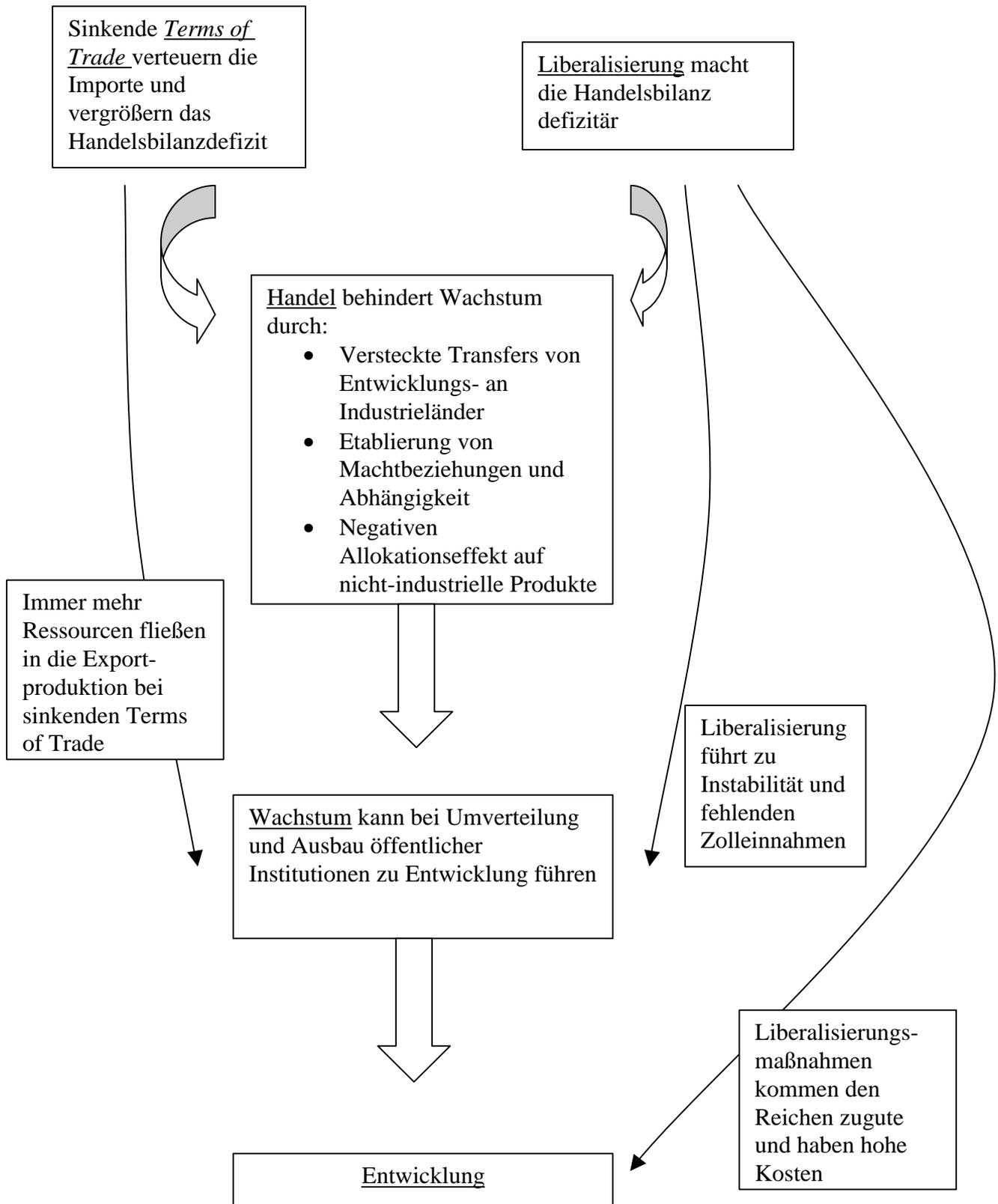


Abbildung 49: Die pessimistische Sicht auf Handel, Wirtschaftswachstum und Entwicklung



5.3 Was bedeutet das für die Schwerkpunktländer?

In diesem Abschnitt sollen die Ergebnisse der empirischen Untersuchung zur Handelsbilanz der Schwerkpunktländer des vierten Kapitels und die in diesem Kapitel präsentierten theoretischen Erkenntnisse zusammengeführt werden. In eklektischer Weise sollen diese für Least Developed Countries, zu denen ja fast alle Schwerkpunktländer zählen, zusammengefaßt werden, um so auf die eigentliche Forschungsfrage, ob und in welcher Form Handelsförderung für die Schwerkpunktländer sinnvoll ist, hinzuarbeiten.

Die Ausgangslage ist die, daß die Schwerkpunktländer stark von technologieintensiven Importen abhängig sind und daß der Außenhandel chronisch defizitär ist. Angesichts hoher öffentlicher Verschuldung, kaum nennenswerter privater Kapitalflüsse und hoher Abhängigkeit von Entwicklungshilfegeldern können sich die Schwerkpunktländer die Diskussion, ob Handel ja oder nein, nicht leisten. Sie sind auf selbst erwirtschaftete Deviseneinnahmen dringend angewiesen und stehen vor der brennenden Frage, wie das chronische Handelsbilanzdefizit und die sehr einseitige Import- und Exportstruktur in ihrem Sinne verbessert werden kann. Die Integration in die Weltwirtschaft ist in einer ungünstigen Form bereits gegeben und Handelsförderung hat die Aufgabe, die Schwerkpunktländer aus der Fixierung auf statische komparative Vorteile, die wenig Wachstumsimpulse setzen, herauszuholen.

Die ökonometrischen Ergebnisse des vierten Kapitels ergänzen die Theorien in anschaulicher Weise und werden hier in kurzer Form noch einmal wiederholt:

- Die Commodity Terms of Trade der Schwerkpunktländer wirken negativ auf die Handelsbilanz, d.h. die Schwerkpunktländer können bei fallenden Terms of Trade relativ mehr Exporte absetzen. In den 90er Jahren konnten sich so die Income Terms of Trade positiv entwickeln, d.h. das Exportvolumen konnte ausgeweitet werden und die Kaufkraft der gesamten Exporte gesteigert werden. Natürlich steht hinter diesem höheren Exportvolumen auch ein höherer Ressourceneinsatz, der Opportunitätskosten hat.
- Die Liberalisierung wirkt in einigen Ländern negativ, in anderen positiv auf den Außenhandel. Wie in der Literatur behauptet ist es also problematisch, einen

eindeutigen Zusammenhang herstellen zu wollen.

- Das in- und ausländische Wachstum haben einen signifikanten Einfluß auf die Handelsbilanz, d.h. neben Handelsreformen und Preisverhältnissen ergibt sich die schwer steuerbare Dynamik des Außenhandels aus der heimischen und ausländischen wirtschaftlichen Performance. Dies weist auf eine Interdependenz von Handel und Wachstum hin, wie sie oben beschrieben wurde.

Das Anliegen hier ist nicht, eine abstrakte Diskussion pro oder contra Handel zu führen. Wie in diesem Kapitel erörtert, stehen einander keine absoluten Handels pessimisten und – optimisten gegenüber, sondern die Diskussion geht um die Art der Handelspolitik, die für Entwicklungsländer erfolgsversprechend und möglich ist. Anstatt universale Zusammenhänge zu belegen, richtet sich die Forschung immer mehr auf die Bedingungen für Erfolg oder Mißerfolg. Länder und Perioden, in denen ökonomische Offenheit förderlich für Wachstum und Entwicklung waren, werden untersucht, wobei Erfolgsrezepte immer nur bedingt übertragen werden können. Interessant ist, daß sich trotz aller theoretischen, methodologischen und ideologischen Unterschiede ein kleinster gemeinsamer Nenner aller Handelstheorien abzeichnet, der als Basis für eine sinnvolle Handelsförderung in den Least Developed Countries gesehen werden kann:

- Die Situation der Least Developed Countries ist eine spezielle aufgrund der Spezialisierung auf Rohstoffe. Wie ein roter Faden zieht sich durch alle Ansätze die dynamische Ineffizienz dieser Art von komparativen Vorteilen. Güter des primären Sektors leiden unter Preisverfall und haben keine stimulierende Wirkung auf Technologie und Wissensakkumulation.
- Der Staat hat eine wichtige Rolle beim Design von Handelsreformen – v.a. der Steuerung der Verteilungseffekte – und bei der Förderung von Grundlageninvestitionen, die technologieintensive und innovative Produktion fördern. Ohne funktionierendes Bildungssystem und Infrastruktur hat ein Land nur geringe Chancen am Weltmarkt.
- Zu Handelsliberalisierung setzt sich mehr und mehr die Ansicht durch, daß diese kein Universalrezept oder Ersatz für nationale Entwicklungsstrategien ist, sondern den langfristigen Interessen des Landes entsprechend und graduell durchgeführt werden sollte. Liberalisierung als einfache Öffnung der Grenzen, die meist mehr die Importe als die Exporte stimuliert, wird vom Konzept der Außenorientierung abgelöst, welches

proaktiv einen guten Platz in der Weltwirtschaft für ein Land sucht. Dies kann durch einen Mix aus Interessensvertretung auf multilateraler Ebene (WTO und EU), einer aktiven Spezialisierung auf Produkte mit einer höheren Wertschöpfung und einem Steuern der Verteilungseffekte von Handel im Land erreicht werden.

6 Handel und Entwicklung: Die Praxis

Dem theoretischen Diskurs über Handel und Entwicklung mit seinen verschiedenen Schulen entsprechen auf der praktischen Ebene teils sehr unterschiedliche handelspolitische Ansätze. Es soll hier ein Überblick über die wichtigsten Maßnahmen gegeben werden, wobei zwischen nationaler Handelspolitik, der Eingliederung in das Welthandelssystem und technischer Kooperation unterschieden wird. Für Entwicklungsländer ist die richtige kontextangepaßte Mischung aus diesen drei Elementen ausschlaggebend dafür, daß der Außenhandel die wirtschaftliche Entwicklung fördert.⁶⁴

6.1 Nationale Handelspolitik

Die nationale Handelspolitik stellt die Weichen in den Bereichen Handelsregime, Wechselkurs und Produktionsstrukturen.

6.1.1 Das Handelsregime

Die grundsätzliche Entscheidung muß zwischen einem außen- oder innenorientierten System fallen. Der außenorientierte Ansatz, der auf der Analyse der Handelsoptimisten basiert, beruft sich auf die Effizienz und die wachstumsfördernden Effekte von Freihandel, die Wichtigkeit des Ersatzes enger heimischer Märkte durch den Weltmarkt, die durch Protektionismus hervorgerufenen Preis- und Kostenverzerrungen und die Exporterfolge wie z.B. jene der ostasiatischen Tigerstaaten. Der innenorientierte Ansatz basiert auf dem Schutz der heimischen jungen Industrie und dem Verfolgen eines nationalen Entwicklungsweges. Es soll sich eine diversifizierte Industrie entwickeln, die in weiterer Folge auf dem Weltmarkt bestehen kann (Todaro, 1992, S.428).

Auch wenn ein Handelsregime in der Realität meist außen- und innenorientierte Maßnahmen mischt, so setzen viele Länder Prioritäten, die einen verstärkten Ressourceneinsatz entweder

⁶⁴ Teile dieses Kapitels wurden im Seminar Außenwirtschaft im WS 2002/2003 an der Wirtschaftsuniversität

zugunsten der importsubstituierenden Industrien oder der Exportsektoren zur Folge haben (Krugman/Obstfeld, 2003, S.259).

Die außenorientierte Strategie kann zwischen der Förderung der Exporte des primären oder sekundären Sektors wählen. Der Export von Rohstoffen trifft auf gewisse Einschränkungen: auf der Nachfrageseite ist die Einkommens- und Preiselastizität der Nachfrage niedrig und der Export von Rohstoffen wird auch durch die Entwicklung synthetischer Ersatzstoffe und den landwirtschaftlichen Protektionismus der Industrieländer behindert. Auf der Angebotsseite stehen dem Export von Rohstoffen Rigiditäten der ländlichen Produktionssysteme in Entwicklungsländern entgegen. Limitierte Ressourcen, klimatische Bedingungen, Bodenprobleme, antiquierte ländliche Strukturen und unproduktive Systeme von Landbesitz verhindern eine Ausweitung der Produktion. Auch wenn also die allgemeinen Aussichten für Rohstoffexporte düster sind, gibt es immer wieder bei einzelnen Produkten Erfolgsgeschichten. Aus Sicht der Entwicklungsländer ist es auch wichtig, daß landwirtschaftliche Exportstrategien mit der Ernährungssicherung kompatibel sind. Die Deckung von Nahrungsmitteldefiziten hat gegenüber dem Erzielen von Exporterlösen Vorrang. Der Export von Industriegütern trifft auf andere Beschränkungen als landwirtschaftliche Produkte: während Einkommens- und Preiselastizitäten der Nachfrage hier günstiger sind, ist das Problem des Protektionismus in den Industriestaaten und der Angebotsrigiditäten in den Entwicklungsländern verschärft (Todaro, 1992, S.433f.).

Exkurs: Instrument eines außenorientierten Handelsregimes

Das Instrument der Exportsubvention wird – entgegen der Freihandelsphilosophie – eingesetzt, um den heimischen Exporteuren zu ermöglichen, trotz eines relativ höheren Inlandspreises am Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein. Eine Exportsubvention führt zu einem Preisanstieg im Exportland und zu einer Preissenkung im Importland. Der Netto-Wohlfahrtseffekt ist negativ, wobei die Konsumenten und der Staat die Verlierer und die Produzenten die Gewinner sind. Der Netto-Wohlfahrtsverlust teilt sich in die Verschlechterung der Terms of Trade im Exportland und Verluste auf Grund von Störungen der Konsumenten und Produzenten (Effizienzverluste) (Breuss, 1997, S.137f.). Entwicklungsländer haben meist nicht die nötigen finanziellen Mittel für Exportsubventionen.

Ein innenorientiertes Handelsregime schützt die im Aufbau befindliche heimische Industrie und vermeidet Zahlungsbilanzprobleme durch die Einschränkung und den Ersatz von

Importen. Diese Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung ist die Basis für eine lange Kontroverse über die Schwächen und Stärken von Protektionismus. Interessant ist, daß die Industrien in alten oder neuen Industriestaaten sehr wohl hinter Zollmauern groß geworden sind, daß das Kopieren dieses Modells aber in vielen Entwicklungsländern, wo große nicht-wettbewerbsfähige Industrien entstanden sind, weniger erfolgreich war. Uneinigkeit besteht darüber, ob aus den Schwächen der importsubstituierenden Industrialisierung gelernt werden und der zeitlich begrenzte Schutz von heimischer Industrie auf selektiver Basis eine sinnvolle Maßnahme für Entwicklungsländern sein kann. Entscheidend ist, ob die Ineffizienzen (siehe unten stehender Exkurs), die durch einen Zoll verursacht werden, durch die langfristigen Effekte des Aufbaus einer Produktionsstruktur kompensiert werden können. Da die Gründung neuer Betriebe bei voller Weltmarktkonkurrenz in Least Developed Countries kaum möglich scheint, ist ein begrenzter Protektionismus ein Ausweg, der allerdings eine aktive staatliche Steuerung ohne klientelistische Interessenspolitik voraussetzt.

Wichtig ist dabei, daß die Regierungsintervention nicht nur erfolgt, weil der Aufbau einer Industrie kosten- und zeitintensiv ist, sondern weil eine Art von Marktversagen wie imperfekte heimische Kapitalmärkte oder Probleme der Aneignung von Externalitäten korrigiert werden soll. Schwierig ist es zu bestimmen, welche Industrien Wissens Effekte für die gesamte Volkswirtschaft kreieren und zu verhindern, daß dieser Schutz junger Industrie von Partikularinteressen gesteuert wird (Krugman/Obstfeld, 2003, S.257).

Die derzeit bestehenden Zollstrukturen in Entwicklungsländern haben oft keinen industriepolitischen Hintergrund, sondern sollen dem Staat Einnahmen verschaffen. Diese Art von innenorientiertem Handelsregime hat keine positiven entwicklungspolitischen Effekte.

Exkurs: Instrumente eines innenorientierten Handelsregimes

Es gibt verschiedene Möglichkeiten des Protektionismus, wobei aber die Kosten und Nutzen dieser Maßnahmen von verschiedenen Akteuren getragen werden. Folgende Übersicht ist nach Breuss (1997, S.126ff.) gestaltet:

- Zoll: In einem kleinen Land mit geringer Macht am Weltmarkt steigt der Preis des importierten Gutes um den vollen Betrag des Zolls, wodurch die inländischen Anbieter dieses Gutes vor der billigeren Auslandskonkurrenz geschützt werden. Im Gegensatz dazu kann ein großes Land mit einer gewissen Marktmacht am Weltmarkt eine Preissenkung im Ausland durchsetzen, was wenig relevant für Entwicklungsländer ist. Aussagekräftiger als der nominelle Zollschutz ist aber der effektive Zollschutz, der die Effekte auf den unterschiedlichen Stufen des Produktionsprozesses mißt. Der Effektivzoll ist

definiert als prozentueller Anstieg in der Wertschöpfung pro Produktionseinheit infolge der speziellen Zollstruktur im Vergleich zu einer Freihandelssituation. Die Kosten-Nutzen-Rechnung eines Zolls ergibt sich aus dem Gewinn der Produzenten, dem Verlust der Konsumenten und dem Gewinn aus den Staatseinnahmen. In einem kleinen Land kommt es zu einer Übertragung von Wohlfahrt von den Konsumenten an die Produzenten und den Staat und zu Effizienzverlusten.

- Importkontingente oder –quoten: Eine Importquote ist eine direkte Beschränkung der Menge von Gütern, die ein Land importieren möchte und führt zu einem Anstieg des Inlandspreises des importierten Gutes. Eine Importquote führt zu einem Anstieg des Inlandspreises um denselben Betrag, den ein Zoll, der dieselbe Beschränkung der Importe herbeiführen würde, bewirken würde. Gegenüber einem Zoll verschiebt sich ein Teil der Gewinne vom Staat zu den Inhabern der Importlizenzen, die Quotenrenten lukrieren.
- Freiwillige Exportbeschränkung: Diese ist eine Quote, die sich das exportierende Land anstelle der Quote, die vom importierenden Land eingeführt wurde, „selbst“ auferlegt. Entwicklungsländer sind aufgrund ihrer Abhängigkeit eher von solchen nicht wirklich freiwilligen Maßnahmen sowie im Multi-Faserabkommen betroffen, als selbst ihre Handelspartner dazu bewegen zu können. Aus ökonomischer Sicht wirkt eine Freiwillige Exportbeschränkung genau gleich wie eine Importquote, bei der die Lizenz an eine ausländische Regierung abgetreten wird und dadurch für das Importland sehr kostspielig ist. Wohlfahrtsverluste im Export- und Importland sind die Folge.
- Local-Content-Regelung: Einem ausländischen Exporteur wird vorgeschrieben, einen bestimmten Anteil der Wertschöpfung seines Produktes aus inländischer Produktion zu decken. In Entwicklungsländern soll damit eine Verlagerung der Aktivitäten von der reinen Endmontage zu Zwischenprodukten erreicht werden. Für den inländischen Produzenten ergibt sich ein einer Importquote vergleichbarer Schutz, während der Exporteur mit einer Preisveränderung der Inputs konfrontiert ist.

Neben den Wohlfahrtsverlusten dieser Maßnahmen findet auch eine Umkehrung der Ausnützung der Arbeitsteilung aufgrund komparativer Vorteile und eine Einkommensumverteilung zu den Produktionsfaktoren, die intensiv im importkonkurrierenden Sektor verwendet werden, statt.

Je nach Ausgangslage eines Landes und vor allem je nach den politischen Konditionalitäten, mit denen ein Land konfrontiert ist, kann die Entscheidung für eine Handelsliberalisierung fallen. Wichtig ist in diesem Falle, daß ein abruptes und einseitiges Öffnen der Grenzen, dem die Produktionsstrukturen von Entwicklungsländern nicht gewachsen sind, vermieden wird. Um die oft ambivalenten Auswirkungen von Handelsliberalisierung zu kontrollieren, werden in letzter Zeit vor allem von den internationalen Finanzinstitutionen immer längere Listen mit komplementären Maßnahmen vorgelegt. Einerseits werden durch diese Maßnahmen aktiv Kosten und Nutzen der Handelsliberalisierung gesteuert, andererseits wird

Handelsliberalisierung dadurch zu einem immer komplexeren und kostspieligeren Unternehmen. Im Folgenden werden komplementäre Reformen, wie sie einer Studie des Internationalen Währungsfonds (Bannister/Thugge, 2001, S.21f.) und des britischen Department for International Development (DFID, 2001, Paper 4) präsentiert werden, zusammengefaßt. Diese Maßnahmen sollen die Flexibilität der Märkte und die Schaffung von Märkten zum Nutzen der armen Bevölkerungsschichten erleichtern:

- **Verbindung mit Entwicklungsprogrammen:** Im Englischen ist das Schlagwort *Mainstreaming Trade* entstanden, das die Berücksichtigung von Handel in den nationalen Entwicklungsstrategien bezeichnet. Die derzeit gültige Form der Entwicklungsplanung in Form der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), die auf einem nationalen partizipativen Prozess zur Identifizierung der Prioritäten in der Armutsbekämpfung basieren, soll mit Handelsreformen in Einklang stehen⁶⁵. Vor allem der Aufbau von sozialen Sicherheitsnetzen bekommt so eine nationale Dimension, die über die Abfederung der Anpassungskosten der Handelsliberalisierung hinausgeht.
- **Infrastrukturentwicklung:** Besserer Zugang zu Märkten soll die Chancen einer Handelsliberalisierung und die damit verbundenen Preisschocks gleichmäßig verteilen.
- **Deregulierung von Märkten:** Neben der Abschaffung von Monopolen soll den Armen Unterstützung in Form von technischer Hilfe und landwirtschaftlicher und Unternehmensberatung angeboten werden.
- **Arbeitsmobilität und Ausbildung:** Die Veränderung der Produktionsstrukturen durch Handelsliberalisierung soll durch die Verlagerung der Arbeitskräfte begleitet werden.
- **Soziale Sicherheitsnetze:** Die Verlierer der Handelsliberalisierung sollen durch Subventionen, Transfers, Entschädigungszahlungen oder öffentliche Beschäftigungsprogramme kompensiert werden.
- **Stabiler makroökonomischer Rahmen:** Ein überbewerteter Wechselkurs und Inflation behindern die erfolgreiche Umsetzung von Handelsliberalisierung.
- **Steuerreform:** Diese Maßnahme ist notwendig, um den Ausfall von Zolleinnahmen zu kompensieren.

⁶⁵ Das setzt natürlich auch voraus, daß die Geberstaaten Handelsthemen in ihren Entwicklungsprogrammen hohe Priorität einräumen. Die erste Generation von PRSPs vernachlässigte Handelsthemen, sodaß jetzt Entwicklungs- und Geberstaaten zusammen eine Neubewertung von Handel als Entwicklungsthema

- Landwirtschaftliche Maßnahmen: Besonders die Angebotsreaktionen in kleinbäuerlichen Strukturen hinken oft hinter einer Handelsliberalisierung hinterher. Geeigneter technologischer und Kapitalinput können diese Anpassungen erleichtern.
- Regulierende und institutionelle Strukturen: Exportdynamik ist nur möglich, wenn die notwendigen rechtlichen und finanziellen Dienstleistungen angeboten werden. Öffentliche Regulierung muß die Öffnung und oft damit verbundene Privatisierung begleiten, sodaß dominante Marktstellungen und Korruption vermieden werden.
- Die Europäische Kommission (2002, S.11) weitet die Liste der notwendigen komplementären Reformen auch auf Bildung und Gesundheit und den Respekt von zentralen Arbeitsstandards aus.

Zuletzt sei darauf hingewiesen, daß sich diese Liste bei Umsetzung von WTO Abkommen, die anspruchsvolle Vorgaben für Institutionen und Regulierung machen, erheblich verlängert. Dazu zählen die Stärkung der Zollverwaltung, Vereinfachung von Ein- und Ausfuhrprozeduren, Regulierung des Dienstleistungssektors, Transparenz in der öffentlichen Beschaffung, Regulierung des intellektuellen Eigentums und Produktstandards (IBRD, 1999, S.3f.). Bei diesen Maßnahmen ist die Frage der Kosten und Nutzen für Entwicklungsländer relevant: Einerseits können diese Reformen im Rahmen eines Entwicklungsprogramms Sinn machen und positive entwicklungspolitische Effekte zeitigen, andererseits können sie im Kontext von knappen öffentlichen Mitteln und ungedeckten Grundbedürfnissen der Bevölkerung auch hohe Opportunitätskosten haben.

6.1.2 Der Wechselkurs

Das Wechselkursregime ist ein zentraler Bestandteil nationaler Handelspolitik, da es Wettbewerbsfähigkeit und die Anpassung an exogene Schocks ermöglicht. Im Zuge der Importsubstitutierungspolitik blicken viele Entwicklungsländer auf eine Überbewertung der Währung bis zu den achtziger Jahren zurück. Dadurch entstand ein Nachfrageüberhang nach Devisen, dem durch Verkauf der Währungsreserven, Beschränkung der Importe und vor allem Devisenkontrollen begegnet wurde. Der Nachteil dieser Politik war die Benachteiligung der Exporteure und der nicht geschützten Industrien, die mit Importen konkurrieren, und

vornehmen sollen (EK, 2002, S.20).

strukturelle Zahlungsbilanzprobleme (Todaro, 1992, S.445f.).

Die Wahl muß zwischen einem völlig flexiblen, einem floatenden Wechselkurs, einer nominellen Verankerung an einer ausländischen Währung oder einer fixen Währungsanbindung (Currency Board oder Dollarisierung) getroffen werden. Die Diskussion dieser Optionen hat sich in den letzten Jahren stark auf den Aspekt der Verhinderung von finanziellen Krisen konzentriert und weniger die Auswirkungen auf Handel und Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt. Allerdings gibt es bei allen Wechselkursregimen Probleme bei der Bewältigung exogener Schocks bei totaler Freiheit von Kapitalflüssen. Im Folgenden sollen in Anlehnung an UNCTAD (1999, S.128ff.) die Charakteristika von drei Währungsregimen diskutiert werden.⁶⁶

Eine nominelle Verankerung neigt aufgrund der im Inland oft relativ höheren Inflation zu realen Aufwertungen, was die Wettbewerbsfähigkeit unterminiert. Bei Zinsdifferenzialen zum Ausland ergibt sich auch das Problem der Kapitalaufnahme im Ausland, da sich heimische Firmen und Banken im Ausland billiger verschulden können. Dieses Kapital kann jedoch wieder flüchten, wodurch die Währung unter Druck gerät und der nominelle Wechselkurs kollabiert. Ein sanftes Aufgeben einer nominellen Verankerung ist nicht leicht, vor allem wenn es inzwischen schon zu einer realen Aufwertung gekommen ist und die Währung Ziel von Spekulation wird. Diesen Nachteilen von festen Wechselkursen setzt Schelkle (2000, S.215) zwei Vorteile entgegen: Ein stabiler nomineller Wechselkurs fördert tendenziell eine moderatere Inflationsentwicklung und bietet der Einkommensbildung einen Anker. Währungsstabilität unterstützt die Allokation der Ressourcen entsprechend ihrer ökonomischen Knappheit, weil sie die Signalfunktion von Preisen verbessert. Darüber hinaus werden über einen niedrigeren Realzinssatz, der empirisch nachweisbar mit Festkurssystemen einhergeht, die Bewältigung typischer Entwicklungsprobleme wie Investitionsunsicherheit, ungleiche Einkommensverteilung und Verschuldung erleichtert.

Eine zweite Option ist ein floatender Wechselkurs, dessen grundsätzlich freie Entwicklung manchmal von Zentralbankinterventionen gesteuert wird. Der floatende Wechselkurs ermöglicht theoretisch einen vorsichtigeren Umgang mit Krediten von privaten Akteuren und

⁶⁶ Der völlig freie Wechselkurs wird hier nicht berücksichtigt, da er extrem unvorhersagbar ist. Die starken Fluktuationen sind im Kontext eines Entwicklungslandes sehr schädlich (Todaro, 1992, S.448).

Banken, ein besseres Management des finanziellen Risikos und größere währungspolitische Autonomie als die nominelle Währungsanbindung. Allerdings werden diese Erwartungen weder von den praktischen Erfahrungen der Industrieländer noch der Entwicklungsländer bestätigt. Flexible Wechselkurse schützen nicht eher gegen reale Aufwertungen als fixe Wechselkurse, da zu den Zinsdifferenzialen noch Gewinne aus der Veränderung des nominellen Wechselkurses kommen und so trotz des erhöhten Währungsrisikos die Kapitalzuflüsse verstärken, die weiter die reale Aufwertung anheizen.

Andere Varianten der fixen Währungsanbindung wie Currency Boards⁶⁷ oder den Ersatz der heimischen durch eine ausländische Währung bedeuten radikale Eingriffe in die nationale Geld- und Währungspolitik, haben aber hohe Kosten. Um die Währungsanbindung aufrecht zu erhalten, muß der Zinssatz oft dramatisch erhöht werden, was das Wachstum negativ beeinflußt. Das bedeutet, daß eine kurzfristige Stabilität mit dem Verzicht auf Entwicklung im Sinne der breitenwirksamen Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen erkaufte wird. Über den Verzicht auf die Lender of Last Resort Funktion hinaus beschneidet ein Currency Board die entwicklungspolitischen Gestaltungsspielräume der monetären Autoritäten und bürdet der Fiskalpolitik eine erhöhte Verantwortung in der Stabilisierung auf, was der Vertrauensbildung in der nationalen Wirtschaftspolitik vorgreift (Schelkle, 2000, S.225f.).

Die Schlußfolgerung aus dem Vergleich der währungspolitischen Optionen ist, daß kein Regime an sich einen stabilen und wettbewerbsfähigen Wechselkurs garantiert. Die Lösung liegt vielmehr in einer Regulierung der Kapitalflüsse und einem flexiblen Management des nominellen Wechselkurses, um Fluktuationen im realen Wechselkurs zu minimieren.

Schelkle (2000, S.218f.) schlägt in diesem Sinne eine Strategie der stabilitätsorientierten Unterbewertung vor, die auf mittlere Sicht einen stabilen Wechselkurs bei niedrigerer Inflationsrate als im Ankerwährungsland realisiert. Dadurch werden die Exporte gefördert und Vertrauen in die eigene Währung geschaffen. Neben einer Zulassung einer verzögerten Aufwertung sind auch Kontrollen für kurzfristige Kapitalanlagen wichtig für die Stabilisierung des Vertrauens: Wie die Unterbewertungsstrategie generell signalisieren Importkontrollen, daß der Ausstieg aus heimischen Finanzanlagen jederzeit möglich ist und

⁶⁷ Ein Currency Board ist durch die Wechselkursfixierung gegenüber einer Ankerwährung, eine strikte Deckungsvorschrift und vollkommene Konvertibilität definiert (Schelkle, 2000, S.221).

daß man nur langfristig orientierte Anlagen wünscht. Schelkle (ebd, S.228) fordert also, daß monetäre Autoritäten von den Märkten, insbesondere den Devisenmärkten, in die Pflicht genommen werden. Die Zentralbank soll durch die Unterbewertungsstrategie dazu beitragen, daß die Privaten Vertrauen in die inländische Währung erhalten, Risiken ihrer Finanzierungsaktivitäten besser einschätzen können und eine geldpolitische Unterstützung ihrer realwirtschaftlichen Aktivitäten erfahren.

6.1.3 Die Produktionsstrukturen

Die Förderung von Produktionsstrukturen wurde schon im Zusammenhang mit einem innenorientierten Handelsregime (siehe oben) angesprochen, muß von dieser aber auch unabhängig analysiert werden. Der Einsatz von protektionistischen Maßnahmen führt nicht automatisch zum Entstehen neuer Industrien, wenn die Gründe für fehlende Industrialisierung tiefer liegen. Wenn es armen Länder an qualifizierter Arbeit, Unternehmern und sozialer Organisation mangelt, können diese Defizite nicht allein durch Handelspolitik beseitigt werden (Krugman/Obstfeld, 2003, S.261). Um den Export von Rohstoffen und Produkten mit einem hohen Anteil ungelerner Arbeit zu verlassen, bedarf es einer pragmatischen Handels-, Finanz- und Industriepolitik, die auch die Förderung bzw. den Schutz neuer Produktionsstrukturen im Falle von Externalitäten beinhaltet. Mit der richtigen Mischung von Handels- und Technologiepolitik sollen Exportförderung und die Reduzierung des Importgehalts von Wachstum verbunden werden (UNCTAD, 1999, S.131).

Exkurs: Ökonomische Gründe für eine aktive Industrie- und Handelspolitik

Es lassen sich zwei Argumente gegen Freihandel und damit für eine Industriepolitik in der ökonomischen Theorie identifizieren, die hier nach Breuss (1997, S.163ff.) dargestellt werden, wobei beide Fälle auf Beispielen des Marktversagens aufbauen:

- Der Staat soll Industriezweige mit Externalitäten fördern, damit neues Wissen anderen Firmen zugute kommt. Wenn eine Firma Know How erzeugt, ist eine Subvention an die Wissen schaffende Firma als Abgeltung für diesen Zusatznutzen gerechtfertigt. Diese Externalitäten sind die Basis für das Infant-Industry-Argument. Krugman und Obstfeld (2003, S.277) weisen auf die Problematik hin, die richtige industrielle Aktivität und die adäquate Höhe der Förderung zu bestimmen.
- Ein zweites Argument für eine aktive Industriepolitik rechtfertigt Interventionen des Staates bei Mangel an vollständiger Konkurrenz. In oligopolistisch strukturierten Industriezweigen kann der Staat eine strategische Handelspolitik verfolgen, um die Extraprofite von einer ausländischen zu einer inländischen Firma umzulenken. Diese Art von staatlicher Intervention ist für Least Developed

Countries höchstens im Falle einer Konkurrenzsituation mit anderen Entwicklungsländern relevant, kann aber durch Informationsprobleme und die Risiken von handelspolitischen Vergeltungsmaßnahmen konterkariert werden.

Diese Förderung der Produktionsstrukturen steht allerdings grundsätzlich in Konflikt mit den WTO Regeln für Entwicklungsländer, die sich immer mehr von einer besonderen Behandlung der Industrie und präferentiellem Zugang zu den Märkten der Industrieländer hin zu einer ad hoc Mischung von Ausnahmen bei der Umsetzung von WTO Abkommen und technischer Hilfe entwickelten. Es gibt aber auch viele politische Maßnahmen zur Förderung heimischer dynamischer Unternehmen, die in Entwicklungsländern nicht ausgeschöpft werden. Diese sollen die Voraussetzungen für schnellere Kapitalakkumulation und Investitionen in für die Entwicklung wichtigen Bereichen schaffen. Notwendig sind institutionelle Verbindungen und informelle individuelle Netzwerke zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Die Handels- und Industriepolitik muß so gestaltet werden, daß sie dem Niveau der ökonomischen Entwicklung, der Ressourcenausstattung und dem makroökonomischen Umfeld entsprechen (UNCTAD, 1999, S.132).

Bei der Umsetzung der Förderung der Produktionsstrukturen gilt es auf der Mikro-, Meso- und Makroebene in ausgewogenem Maß anzusetzen. Produktionsförderung betrifft in erster Linie Unternehmen – in Entwicklungsländern bedeutet dies oft kleine und mittlere Unternehmen – und erst in zweiter Linie Produzentenvereinigungen, Handelskammern und öffentliche Institutionen. Im Gegensatz zu früheren Ansätzen muß der private Sektor im Mittelpunkt stehen, wenn auch der regulatorische Rahmen nicht außer Acht gelassen werden sollte. Die Einführung ökologischer und sozialer Normen und die Verarbeitung von Exportgütern vor Ort soll dazu beitragen, die Produktion der Entwicklungsländer wettbewerbsfähiger zu machen. Auch die Zertifizierung von Produkten wird immer mehr zur Vorbedingung für Exportmöglichkeiten in Industrieländern (Institut Universitaire d'Etudes du Developpement - IUED, 1995,21f.).

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, daß zwar Industrie- und Handelspolitik in engem Zusammenhang stehen, daß darüber hinaus aber andere wichtige Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung ausschlaggebend sind. Auch in der heißen Debatte um den Erfolg der asiatischen Tigerstaaten verlagerte sich der Fokus von der Handelspolitik zunächst zum staatlichen Interventionismus zur industriellen Förderung. Die Effekte der Industriepolitik sind

aber schwierig festzustellen, da eine weite Spannbreite von Politiken angewendet wurde, die eigentliche Wirkung begrenzt sein könnte und auch einige Fälle des Scheiterns von Industriepolitik bekannt sind. Die weitere Diskussion wendete sich daher anderen Rahmenbedingungen wie hohe Sparquoten und ein hohes Niveau öffentlicher Bildung zu. Es kann argumentiert werden, daß die asiatischen Volkswirtschaften eine Handelspolitik gehabt haben, die rasches Wachstum erlaubt, die aber weit davon entfernt war, Wachstum zu verursachen (Krugman/Obstfeld, 2003, S.271f.).

6.1.4 Exkurs: Alternativer Handel

Ein interessanter Ansatz zur Reform des Welthandelssystems, der an die Förderung der Produktionsstrukturen anschließt, ist der Alternative Handel. Alternativer Handel hat zwei grundsätzliche Formen: Entweder handelt eine europäische alternative Handelsorganisation (wie etwa die österreichische Firma EZA) direkt mit außereuropäischen Produzenten oder es wird eine Kennzeichnung an herkömmliche kommerzielle Unternehmen für alternativ gehandelte Produkte durch eine Kontrollinstanz wie die österreichische Organisation TransFair vergeben. In beiden Fällen sollen die üblichen Handelsstrukturen ersetzt und modifiziert werden. Im Folgenden werden die Problemanalyse des Alternativen Handels und die darauf gegebenen Antworten nach Niessner (1996) dargestellt.

Die Kritik des Alternativen Handels am Welthandel richtet sich auf folgende Punkte:

- Rohstoffabhängigkeit der Entwicklungsländer: Diese bedingt Verletzlichkeit der Entwicklungsländer bei volatilen und/oder fallenden Preisen für Rohstoffe.
- Ausbeutung durch multinationale Konzerne: Die dominante Marktstellung internationaler Konzerne kann zu niedrigen Löhnen, schlechten Arbeitsbedingungen und Ausnutzen der Monopolmacht führen.
- Ausbeutung durch Mittelmänner: Eine lange Kette von Zwischenhändlern läßt den Gewinn der eigentlichen Produzenten sinken, ohne daß diesen abgeschöpften Gewinnmargen immer Dienstleistungen entgegenstehen.
- Unfaire Handelspraxis und Handelsbarrieren der Industrieländer: Protektionismus kennzeichnet die Handelsstrukturen der Industrieländer.

Um diesen Nachteilen für Entwicklungsländer zu begegnen, hat sich der Alternative Handel zum Ziel gesetzt, eine andere Art von Handel, die den Produzenten zugute kommt, aufzuziehen. Die entscheidenden Neuerungen dabei sind:

- Ein fairer Preis: Es werden die Produktionskosten und ein gewisser Gewinn abgegolten, sodaß den Produzenten ein Lebensunterhalt ermöglicht wird. Dieser faire Preis liegt meist über dem Welthandelsniveau.
- Wahl der Produkte: Es wird versucht, über die klassischen Kolonialprodukte wie Kaffee oder Tee hinaus auch Erzeugnisse mit einer höheren lokalen Wertschöpfung wie zum Beispiel Kunsthandwerk oder verarbeitete landwirtschaftliche Produkte zu handeln.
- Auswahl der Produzentenorganisationen: Die Partner des Alternativen Handels sind Organisationen, die soziale und ökologische Normen respektieren und demokratisch verwaltet werden.
- Nachhaltige Handelsbeziehungen: Es wird versucht, den Partnern langfristige Perspektiven zu bieten und bei entsprechender Marktlage die Geschäftsbeziehungen dauerhaft auszurichten.
- Rechenschaft gegenüber allen Beteiligten: Alternative Handelsorganisationen sind transparent bei ihren Entscheidungen und versuchen, die Handelspartner einzubeziehen.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß Alternativer Handel einen besseren Preis bietet und beim Upgrading der Produktion hilft. Bei letzterem Punkt geht oft beträchtliche technische Assistenz an die Handelspartner. All dies führt dazu, daß Produkte mit einem sozialen und ökologischen Hintergrund, also der Respektierung von entwicklungsfördernden Aspekten, entstehen und gehandelt werden. Ein Nachteil des Alternativen Handels ist, daß nur das Einkommen und die Arbeitsbedingungen begrenzter Produzentengruppen verbessert werden.

Dieser Ansatz verbindet unmittelbar Handel und Entwicklung, ist aber bis jetzt im Welthandel ein marginales Phänomen geblieben. Wenn in Zukunft weniger für Nischenmärkte in den Industrieländern produziert und die Wettbewerbsfähigkeit der alternativ gehandelten Produkte verbessert wird, kann das Potential des alternativen Handels und damit nachhaltige Einkommensmöglichkeiten für sonst benachteiligte Produzenten in Entwicklungsländern

besser ausgeschöpft werden. Der Alternative Handel ist auch interessant in Hinblick auf die Diskussion um Sozial- und Umweltstandards, die von den Entwicklungsländern als Versuch des Protektionismus interpretiert wird. Im Alternativen Handel werden Sozial- und Umweltstandards nicht als Konditionalität eingesetzt, sondern von beiden Handelspartnern gemeinsam aufgebaut und eingehalten. Dieser konstruktive und konsensuelle Ansatz verspricht mehr Nachhaltigkeit. Der Nachteil gegenüber allgemeinverbindlichen, formellen Arbeitsstandards ist allerdings, daß diese die gesamte Exportindustrie betreffen und so zu einem weit verbreiteten Effekt der Einkommenssteigerung führen (Krugman/Obstfeld, 2003, S.287).

6.2 Internationale Eingliederung der Entwicklungsländer

Wie sich aus Kapitel 3 ergeben hat, besteht auch auf internationaler Ebene dringender Handlungsbedarf, um die Stellung der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft zu verbessern. Auch hier gibt es verschiedene empfohlene Vorgangsweisen und Ansätze, wobei die für die Least Developed Countries relevanten Vorschläge nach den Schwerpunkten Handelsliberalisierung im Norden, Reform der WTO, Süd-Süd-Handel und Neuordnung der Weltwirtschaft strukturiert werden.

6.2.1 Handelsliberalisierung im Norden

Das Bild des graduellen Zollabbaus in den Industrieländern wird durch protektionistische Maßnahmen wie Zollspitzen und signifikante Zolleskalierung bei einigen für Entwicklungsländern relevanten Produkten verzerrt. Zollspitzen betreffen vor allem landwirtschaftliche und nicht-technologieintensive Industriegüter wie Kleidung und Textilien. Auch einige Hochtechnologiesektoren wie die Zulieferindustrie für Fernseher, Videorecorder und Uhren, die ungelernete Arbeit intensiv einsetzen, sind durch hohe Zölle geschützt. Bei den nicht-tarifären Handelshemmnissen stellen Anti-Dumping-Aktionen und Subventionen ein besonderes Hindernis für Entwicklungsländer dar (UNCTAD, 1999, S.134f.). Auch die komplexen sanitären und phyto-sanitären Standards wirken sich handelshemmend aus (EK, 2002, S.12).

Es gibt einige bestimmte Sektoren mit Exportpotential der Entwicklungsländer, das derzeit nicht zum Tragen kommen kann. Die UNCTAD identifizierte die erfolgsversprechendsten Sektoren, wo Entwicklungsländer aufgrund niedriger Arbeitskosten zunehmend wettbewerbsfähig werden. Die Entwicklungsländer würden auch bei Liberalisierung nur einen relativ kleinen Teil des Weltmarktes in diesen Sektoren beherrschen, was aber für die Länder selbst doch eine wichtige Quelle von Exporterlösen bedeuten würde. Große potentielle Marktchancen identifizierte die UNCTAD vor allem für Kleidung, Textilien, Schuhe, für ressourcenintensive Industrien wie Metall, Holz, Gummi und Plastikprodukte und Getränke- und Tabakindustrie. Auch bei landwirtschaftlichen Produkten gibt es ein beträchtliches Exportpotential (UNCTAD, 1999, S.136f.).

Beachtung sollten auch im Zusammenhang der Handelsliberalisierung nationale Interessen in Industrieländern finden. In Industrien, die in Konkurrenz mit Exportgütern der Entwicklungsländer stehen, wird Lobbying zum Schutz der höheren Preise und der Beschäftigung betrieben. Auch wenn die Befürchtungen meist übertrieben sind, muß eine vorsichtige Politik der Steuerung der Anpassungskosten gemacht werden. Viel eher wirken sich restriktive makroökonomische Politiken negativ auf Beschäftigung und Wachstum aus, was wiederum stark die Exportmöglichkeiten der Entwicklungsländer beeinflusst (Todaro, 1992, S.458f.).

6.2.2 Reform der WTO

Neben der eigentlichen Aufgabe der WTO – Handelsliberalisierung in Industrie- und Entwicklungsländern – besteht auch bei anderen Punkten des WTO Regelwerks Reformbedarf. Diese Reformen sollen dazu führen, daß die Entwicklungsländer die für sie günstigen Seiten eines multilateralen Systems wie Transparenz und Nicht-Diskriminierung nützen können. Vorbedingung dafür ist eine Stärkung der Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer und mehr Demokratie innerhalb der WTO, wobei die geänderte Rhetorik der Doha-Runde an Taten zu messen sein wird. Über die Flexibilisierung der Umsetzung von WTO Abkommen hinaus geht es für Entwicklungsländer darum, grundsätzlich die Strukturen der Welthandelsorganisation zu ändern. Vier konkrete Forderungen sollen hier nach Raffer/Singer (2001, S.251f.) formuliert werden.

Die differenzierte und präferentielle Behandlung der Entwicklungsländer sollte das Prinzip des Schutzes junger Industrie nicht aufgeben. Entgegen dem derzeitigen Trend, die differenzierte und präferentielle Behandlung als unverbindliche Versprechen der Marktöffnung und technischer Assistenz zu definieren, soll die Förderung der Produktionsstrukturen nicht unter den Tisch fallen. Protektionistische Maßnahmen sollten für Entwicklungsländer in gleichem Maße wie für den Norden möglich sein, wobei das System nach dem Entwicklungsstand eines Landes differenziert werden könnte. Eine mögliche Umsetzung für die Gewährung einer limitierten Anzahl von zeitlich begrenzten Ausnahmeregelungen (*waivers*), sodaß der Schutz mit der Zeit reduziert wird, wenn die Produzenten entweder ihren Produktivitätsrückstand aufgeholt oder innerhalb einer bestimmten Frist keinen Produktivitätsfortschritt erzielt haben.

Die Neutralität und Transparenz des Schiedsgerichtes der WTO wurden mehrfach in Zweifel gezogen. Der Zugang und das Wissen über diesen Mechanismus sind mangelhaft. Entwicklungsländer haben finanzielle und machtpolitische Probleme, ihre Interessen über diesen Konfliktlösungsmechanismus durchzusetzen, zumal die Androhung von Handelssanktionen seitens der Entwicklungsländer nicht sehr wirkungsvoll ist.

Die Erhöhung von Nahrungsmittelpreisen durch die Abschaffung von Subventionen ist für die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln unter den Entwicklungsländern problematisch. Ein System von temporären Transfers, das wie eine Versicherung funktioniert, soll hier Abhilfe schaffen. Konditionalitäten sollten dabei keine auferlegt werden.

Das Problem der „Biopiraterie“ betrifft Entwicklungsländer insofern, als sie wenig Möglichkeiten haben, indigenes Wissen als ihr intellektuelles Eigentum zu schützen. Die Beweislast, die derzeit beim Angeklagten liegt, sollte umgedreht und die Patentierung von Pflanzen und Tieren abgeschafft werden. Auch dem Zugang zu lebensnotwendigen Medikamenten – vor allem angesichts der AIDS-Epidemie – muß innerhalb des WTO Regelwerks ein hoher Stellenwert eingeräumt werden.

Generell ist anzustreben, daß die WTO Regeln ausgeglichen und nicht zum Schaden der Entwicklungsländer formuliert sind und werden. Im besonderen Interesse der Entwicklungsländer liegt es, daß die WTO Abkommen eine effektive Regulierung

ökonomischer Aktivitäten bei gleichzeitig offenen Grenzen erlauben und daß öffentliche Interessen wie Gesundheit und Umwelt geschützt werden. Die WTO Regeln haben auch entscheidenden Einfluß auf den Transfer von Technologie (EK, 2002, S.18).

Zuletzt sei noch eine Note der Skepsis angebracht: die WTO ist stark von den Handelsinteressen des Nordens geprägt und hat nur den indirekten Zugang über Handelsfragen zu Entwicklung. Eine Reform der WTO ist daher wichtig, hat aber ihre Grenzen in der grundsätzlichen Ausrichtung einer Welthandelsorganisation. Solange das Problem vieler Least Developed Countries nicht im Marktzugang, sondern in der Unfähigkeit Produktivität zu steigern, liegt und solange die WTO offensiv in neue Bereiche wie intellektuelles Eigentum, Dienstleistungen und öffentliche Beschaffung vordringt, entspricht sie nicht den Entwicklungsprioritäten der ärmsten Länder. Die Asymmetrie der Handelsverträge (Ghafele, 2002, S.162), die auf strukturellen Faktoren beruht, läßt sich abschwächen, aber nicht beseitigen. Ghafele kommt in Bezug auf das Gesamtsystem WTO, inklusive technischer Kooperation und zeitlich verzögerten Umsetzungsfristen, zu einem sehr pessimistischen Schluß:

„Doch dieses System dient der Fortsetzung des Status Quo. Eine tatsächliche Besserstellung Afrikas im globalen Handelsregime wird dadurch nicht erzielt. Das Wesentliche fehlt auf der Agenda und die übrigen Bestimmungen suggerieren lediglich ein zweifelhaft definiertes „Do it my way“. (Ghafele, 2002, S.164)“

6.2.3 Reform des Cotonou-Abkommens der EU

Bezüglich Handel und Entwicklung zwischen EU und Entwicklungsländern ist die Art der Umsetzung des Cotonou-Abkommens entscheidend. Die Verhandlungen der regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen AKP und EU – ein Kernstück des Cotonou-Abkommens – wurden am 27. September 2002 in Brüssel eröffnet. Im Folgenden sollen einige Punkte, die im Interesse der AKP-Staaten liegen, zur Umsetzung des Abkommens genannt werden.⁶⁸ Es handelt sich hier nicht um eine Revision des Abkommens, aber um die Sicherung der entwicklungspolitischen Zielsetzungen in der Umsetzung des Abkommens.

⁶⁸ Diese Aufzählung basiert auf einem nicht zu zitierenden internen Dokument, das den Beginn der

Die Verhandlungen sollen in zwei Phasen abgewickelt werden: In der ersten Phase sollen grundlegende und horizontale Kapitel zwischen der EU und allen AKP-Staaten geklärt werden. Dies soll den AKP-Staaten ein besseres Verhandlungsergebnis ermöglichen und Konkurrenz zwischen Regionalgruppen verhindern. In der zweiten Phase sollen dann die Verhandlungen zwischen EU und einzelnen Regionalverbänden aufgenommen werden, wobei diese unter Transparenz und gleichen Verhandlungsbedingungen ablaufen sollen.

Handelsbezogene technische Hilfe wie sie im Cotonou Abkommen vorgesehen ist, soll durch Unterstützung beim Aufbau der Infrastruktur und der Privatwirtschaft ergänzt werden. So läßt sich eher eine nachhaltige Integration in die Weltwirtschaft bewerkstelligen.

Der Verhandlungsprozess soll von detaillierten Studien zur Evaluierung der regionalen, nationalen und sektorspezifischen Auswirkungen begleitet werden.

6.2.4 Süd-Süd-Handel

Die Meinungen und damit verbundenen Politikempfehlungen für oder gegen Süd-Süd-Handel gehen weit auseinander. Während die Internationalen Finanzinstitutionen diesem Unternehmen als Form des Protektionismus auf regionaler Ebene skeptisch gegenüberstehen⁶⁹, fördert die Europäische Union Süd-Süd-Integration mit langfristiger Öffnung für den Weltmarkt⁷⁰. Andere Vertreter sehen in einer autonomen Integration von Entwicklungsstaaten den besten Weg, Handel entwicklungsfreundlich zu gestalten. Es handelt sich hier um kein striktes Entweder-Oder, sondern Entwicklungsländer müssen abwägen, ob Nord-Süd-Integration wirklich Technologietransfer und neue Marktchancen bringt und ob Süd-Süd-Integration nicht zu einer für sie vorteilhafteren internationalen Arbeitsteilung zwischen Ländern auf ähnlichem Entwicklungsstand führt. Eine Beurteilung der jeweiligen Vorteile ist auf Einzelfallbasis sinnvoll und sollte dann zu einer entsprechenden Prioritätensetzung in der heimischen Handelspolitik führen.

Verhandlungen über die regionalen Wirtschaftspartnerschaften kommentiert.

⁶⁹ Ein gutes Beispiel dafür ist die Weltbankstudie Trade Blocs (2000, S.72f.), die zum Schluß kommt, daß die Nord-Süd-Integration der Süd-Süd-Integration überlegen ist.

⁷⁰ Beispielhaft dafür ist die Mitteilung der Europäischen Kommission „Unterstützung regionaler wirtschaftlicher

Die Europäische Kommission (2002, S.13) faßt die möglichen Vorteile der zwei verschiedenen Integrationsausrichtungen folgendermaßen zusammen:

- Süd-Süd-Integration: Erhöhte Effizienz, verstärkter Wettbewerb zwischen Ländern auf ähnlichem Entwicklungsstand, Economies of Scale, koordinierte industrielle Planung, höhere Anziehungskraft für ausländische Direktinvestitionen, höhere Verhandlungsmacht und Konsolidierung von Frieden und Sicherheit. Todaro (1992, S.453) nennt zusätzlich eine mögliche Veränderung der Terms of Trade, größere dynamische Handelsgewinne, reduzierte Exportinstabilität und größere kollektive Selbstbestimmung.
- Nord-Süd-Integration: Verbindlichkeit von Handelsreformen, stabiler Zugang zu großen Märkten, verbesserte Verwaltung, Erleichterung von Investitions- und Technologietransfers, Erleichterung des Handels durch unterschiedliche Faktorausstattung.

Auf der ökonomischen Basis im engeren Sinn müssen die Skalen- und Wettbewerbseffekte einerseits und die Handels- und Standorteffekte (Handelsschaffung und –ablenkung) andererseits der beiden Varianten von Integration miteinander verglichen werden. Der Nutzen übersteigt dann die Kosten, wenn ein Land auf einem größeren Markt effizienter produzieren kann und die Produkte der regionalen Handelspartner gegenüber Drittstaaten wettbewerbsfähig sind (IBRD, 2000, S.6).

Süd-Süd-Integration ist dann wirkungsvoll, wenn sie über ein reines Öffnen der Grenzen hinausgeht. Bei konvergenten regionalen Politiken und der Einrichtung von regionalen Institutionen zur makroökonomischen Stabilisierung, sozialen Sicherung und Konfliktlösung ergeben sich vielfache Vorteile. Diese können allerdings nur in einem positiven politischen Rahmen realisiert werden (EK, 2002, S.13). Regionale Integration steht auch in Zusammenhang mit dem „Infant-Industry“ Argument, da ein Schutz junger Industrie auf regionaler Ebene eher das Heranwachsen dieser Industrien durch das Wirken auf einem größeren Markt erlaubt. Dazu bedarf es allerdings eines hohen Grades von Koordinierung und industrieller Planung (Todaro, 1992, S.456).

6.2.5 Neuordnung der Weltwirtschaft

Dieser Ansatz setzt die Forderungen der siebziger Jahre fort und hat dennoch nicht an Aktualität verloren, da alleine Handelsliberalisierung und Förderung von Süd-Süd-Handel die strukturellen Probleme des Welthandels nicht lösen. Eine neue Weltwirtschaftsordnung wurde 1974 auf der sechsten Spezialsitzung der UN Generalversammlung in einem Aktionsprogramm zur Etablierung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung gefordert und umfaßte die Bereiche Neuverhandlung der Verschuldung, handelsbezogene Maßnahmen, Reform des IWF und Erreichen der UN Ziele zur Entwicklungshilfe. Die handelsbezogenen Maßnahmen sollten die Terms of Trade und den Zugang zu Märkten neu definieren. Die finanzielle Situation der nicht-erdölexportierenden Entwicklungsländer sollte durch Koppelung der Rohstoffpreise an die Preise der verarbeiteten Güter, die Gründung eines Gemeinsamen Fonds für die Preisstabilisierung gewisser Rohstoffe und die bevorzugte Behandlung der Exporte der am wenigsten entwickelten Länder erreicht werden (Todaro, 1992, S.602).

Diese Maßnahmen wurden nur sehr begrenzt umgesetzt, was einerseits an ökonomischen Hindernissen wie der Gefahr einer Fehlallokation von Ressourcen und dem fehlenden Zwang zur wirtschaftlichen Diversifizierung (siehe Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.125ff.), andererseits vor allem aber an mangelndem politischen Willen lag. Die Agenda des Nord-Süd-Dialogs hat sich fundamental verändert und vor allem im Bereich Handel hat sich die Diskussion von einer Veränderung der Strukturen zur Eingliederung der Entwicklungsländer in diese Strukturen bewegt.

Eine nach wie vor notwendige Maßnahme ist ein Kompensations- und Stabilisierungsschema für Rohstoffexporteure. Ein System der kompensatorischen Finanzierung als ex-post Maßnahme soll der Stabilisierung der Erlöse dienen und ist den Systemen der Preisstabilisierung, die manchmal ihr Gegenteil bewirken, überlegen (Wagner/Kaiser/Beimdiek, 1989, S.153). Ein Sicherheitsnetz zur Stabilisierung der Erlöse sollte so eingerichtet werden, daß ein Teil dieser Stabilisierungsgewinne zur Diversifizierung der Wirtschaft eingesetzt wird. Ein Kontrollsystem mit Strafen, die von den Entwicklungsländern in aller Transparenz selbst verwaltet werden, soll einen Mißbrauch dieser Mittel verhindern (Raffer/Singer, 2001, S.253f.).

6.3 Trade Capacity Building

Technische Assistenz für den Aufbau von handelsbezogenen Kapazitäten ist neben der nationalen Handelspolitik und Fragen des Welthandelssystems zur dritten Möglichkeit zur Verbindung von Handel und Entwicklung geworden. Der Hintergrund für die steigende Bedeutung von Trade Capacity Building ist die veränderte Definition von spezieller und differenzierter Behandlung von Entwicklungsländern innerhalb des WTO Systems. Während vor der Uruguay-Runde die spezielle und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern als Schutz junger Industrien, präferentieller Zugang zu den Märkten der Industrieländer und Nicht-Reziprozität der Handelsbeziehungen verstanden wurde, gilt seit Abschluß der Uruguay Runde der Ansatz des *Single Undertaking*, der nahezu gleiche Regeln für Industrie- und Entwicklungsländer vorsieht. Das Konzept der speziellen und differenzierten Behandlung erfuhr eine Neuorientierung hin zur Bewältigung der Umsetzung der WTO Abkommen durch längere Übergangsfristen, höhere Flexibilität bei der Anwendung der Handelsregeln und technische Assistenz. Allerdings leidet diese Neubestimmung der speziellen und differenzierten Behandlung unter Unverbindlichkeit (Fukasaku, 2000, S.1).

Technische Assistenz beim Trade Capacity Building ist daher vor dem Erstarren des WTO Systems zu sehen. Daraus resultiert auch die wachsende hochrangige politische Beachtung dieses Themas. Im folgenden Abschnitt soll Trade Capacity Building definiert und die wichtigsten Akteure in diesem Bereich präsentiert werden. Dadurch soll gezeigt werden, was *State of the Art* ist, welche Art der Handelsförderung für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit relevant ist und welcher theoretische Ansatz die derzeit gängige Praxis des Trade Capacity Building inspiriert.

Der englische Terminus Trade Capacity Building ist durch den weitverbreiteten Gebrauch nur schwer zu fassen. Eine Definition von Fukasaku (2000, S.15) kommt dem Kern des komplexen Konzepts sehr nahe. Fukasaku legt drei Dimensionen des Trade Capacity Building fest:

- *Capacity to negotiate with their trading and investment partners*

- *Capacity to implement trade and investment rules*
- *Capacity to compete in the international market.*

Die ersten zwei Punkte meinen das notwendige Wissen über die WTO Verhandlungen und die administrative und budgetäre Fähigkeit, die WTO Abkommen umzusetzen. Die dritte Dimension ist schwieriger zu erreichen, da sie über Handelsfragen hinaus die Produktionsstrukturen in Entwicklungsländern betrifft. Wie schon mehrmals angesprochen stellen sich hier die Fragen der Diversifizierung, Exportförderung und allgemeiner Bedingungen für Wettbewerbsfähigkeit wie Infrastruktur und Humankapital (Fukasaku, 2000, S.15ff.). Aus der dritten Dimension ergibt sich, daß Handelsförderung eine Kombination von makroökonomischen und handelspolitischen Reformen und institutioneller Entwicklung, Förderung von Humanressourcen und Unternehmen mit dem Ziel der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit ist (OECD, 1997, S.1).

Interessant ist die geschichtliche Entwicklung des Konzepts von Trade Capacity Building. In den siebziger Jahren lag der Schwerpunkt auf Exportmarketing. Abgewickelt wurden diese Programme meist über relativ ineffiziente regierungsnahe Handelsorganisationen in Entwicklungsländern. Erfolgsgeschichten wie in Südostasien waren rar wegen eines ungünstigen politischen Rahmens in den Entwicklungsländern und schlecht geplanter Projekte. In den achtziger und frühen neunziger Jahren rückte Handelsliberalisierung im Rahmen von Strukturanpassung in den Vordergrund.

Die OECD (2001, S.14) identifiziert zwei aktuelle Konzepte von Handelsförderung: Mit Trade Facilitation ist die Vorbereitung auf die Regeln und Institutionen des internationalen Handelssystems gemeint, während Trade Capacity Development die Formulierung einer nationalen Handelspolitik als Teil einer nationalen Entwicklungsstrategie ist. Damit geht der Trend weg von hochspezialisierter Exportförderung, die das Risiko des isolierten Ansatzes und des fehlenden Aufbaus von Partnerorganisationen beinhaltete, zu einem umfassenden Aufbau von Kapazitäten. Statt um Marketing wie in den siebziger Jahren geht es nun um Politik- und Unternehmensentwicklung im weitesten Sinn (OECD, 1997, S.2).

Van Hove und Solignac Lecomte (1999, S.6f.) fassen die Grundsätze der neuen Initiativen zum Aufbau von handelsbezogenen Kapazitäten zusammen:

- Ein umfassender Ansatz von makro- und mikroökonomischen Maßnahmen

- Nachfrageorientierung
- Kontextspezifische Assistenz
- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit
- Konzentration auf den privaten Sektor
- Beachtung neuer Themen wie phytosanitäre Anforderungen und Arbeitsstandards
- Geberkoordinierung

Probleme erten Van Hove/Solignac Lecomte bei anderen allgemein gültigen Prinzipien: Souveränität, d.h. das Recht der Selbstbestimmung in Entwicklungsfragen, ist oft eine heikle Frage, wenn etwa wie in Äthiopien der private Sektor durch den Staat unterdrückt wird, da dann die eigentlichen Ansprechpartner nicht selbstbestimmt agieren können. Wirkliche Partizipation des privaten Sektors und Demokratie sind oft schwierig zu erreichen. Auch die Absorptionskapazität für handelsbezogene Projekte variiert stark und überfordert oft die staatlichen und privaten Institutionen in der Umsetzung.

Betont wird auch, daß Trade Capacity Building kohärent mit und komplementär zum gesamten Entwicklungsplan eines Landes sein muß. Die Verbesserung von Institutionen und Regulierung ist nur dann effektiv, wenn sie mit den Entwicklungsprioritäten in Einklang steht. Der Aufbau von humanen, institutionellen und infrastrukturellen Kapazitäten im Bereich Handel wird als öffentliches Gut gesehen, das von nationalen Regierungen und internationalen Gebern zur Verfügung gestellt werden soll (DFID, 2001/4, S.5).

Technische Assistenz zum Trade Capacity Building wurde vor allem für die am wenigsten entwickelten Länder gefordert. Die Geburtsstunde diesbezüglicher Initiativen war die erste WTO Ministerkonferenz 1996 in Singapur, als ein Integrierter Aktionsplan für die am wenigsten entwickelten Länder beschlossen wurde. Damit sollte diesen Ländern ermöglicht werden, auf die Herausforderungen und Möglichkeiten des multilateralen Handelssystems zu antworten. Erste konkrete Umsetzung fand dieser Aktionsplan im Integrierten Rahmen zur technischen Handelsförderung durch sechs multilaterale Organisationen (High-Level Integrated Framework) und das Gemeinsame Integrierte Technische Kooperationsprogramm (Joint Integrated Technical Co-operation Programme) (siehe unten) (Fukasaku, 2000, S.18).

Zuletzt sei noch einmal auf die Opportunitätskosten technischer Assistenz im Handelsbereich hingewiesen. Die hier investierten Mittel könnten auch in anderen Bereichen der

Entwicklungszusammenarbeit mit einem höheren direkten Effekt der Armutsbekämpfung oder in der Einräumung von Handelspräferenzen für LDCs eingesetzt werden. Adam und O'Connell (2000) zeigen in einem dynamischen CGE Modell zum Beispiel, daß die Empfängerländer substantiell mehr Wohlfahrt erreichen, wenn unter der Annahme von Externalitäten Entwicklungshilfegelder in die Einräumung von Handelspräferenzen des Nordens umgeleitet werden. Allerdings treffen die Autoren die restriktive Annahme, daß Entwicklungshilfe die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte durch die Aufwertung des Wechselkurses verringert. Entwicklungszusammenarbeit – zum Beispiel in Form von Trade Capacity Building – erhebt aber den Anspruch, Produktionsstrukturen aufzubauen und so die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Voraussetzung für die Wohlfahrtssteigerung durch Handelspräferenzen ist auch die Flexibilität der Angebotsstrukturen in Entwicklungsländern. Trotzdem ist die These, daß Handelspräferenzen direkter und effizienter als Entwicklungshilfe wirken können, sehr interessant. Aufschlußreich ist auch die Argumentation der Autoren, daß Geberstaaten aus politischen Gründen Entwicklungszusammenarbeit den Handelspräferenzen vorziehen, da Mittel aus allgemeinen Steuern politisch leichter als der reduzierte Zollschatz für die heimische Wirtschaft zu rechtfertigen sind. Auf Seiten der Entwicklungsländer kommt den Partnerregierungen öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auch gelegener als erhöhter Marktzugang für den privaten Sektor. Daraus ergibt sich eine starke Tendenz zu Aid statt Trade.

Interessant ist auch der Vorschlag, Trade Capacity Building nicht alleine auf die Entwicklungsländer zu beschränken, sondern die Maßnahmen durch Importförderung und Bewußtseinsbildung in den Industrieländern zu begleiten. Das gesteigerte Exportpotential der Entwicklungsländer sollte auf offene Grenzen und die Bereitschaft, Produkte aus Entwicklungsländern zu konsumieren, treffen (OECD, 1997, S.15).

Im Folgenden werden nun Initiativen zur Handelsförderung der WTO und anderer multilateraler Organisationen, der Europäischen Kommission und der OECD vorgestellt, um einen Überblick über die gängige Praxis zu geben. Besonderer Bezug wird auf etwaige Projekte in den österreichischen Schwerpunktländern genommen. Es kann vorausgeschickt werden, daß der gemeinsame Nenner dieser Initiativen ein klares Bekenntnis zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft ist. Ziel ist nicht die Reform der Strukturen zugunsten der Entwicklungsländer, sondern eine Erfüllung der Bedingungen des

Multilateralen Handelssystems. Die von Fukasaku genannte dritte Dimension von Trade Capacity Building – die Wettbewerbsfähigkeit – ist gegenüber dem Bestehen im Welthandelssystem sekundär. Es wird ein automatischer Zusammenhang zwischen Integration in den Welthandel – Steigerung des Handels – und Entwicklung angenommen, ohne explizit die Produktionsstrukturen und Verteilungseffekte, die ausschlaggebend für die Effekte von Handel auf Armut sind, zu berücksichtigen. Allgemein geht also der Trend in Richtung eines technokratischen und einseitigen Ansatzes von Trade Capacity Building. Bei detaillierter Analyse setzen die Organisationen aber unterschiedliche Akzente: Während die WTO und ihre Partnerorganisationen das Multilaterale Handelssystem in den Vordergrund stellen, legt die OECD den Schwerpunkt auf die nationale Handelspolitik und die EU kommt der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit des privaten Sektors noch am nächsten.

6.3.1 High-Level Integrated Framework

Als Vorreiter aller Projekte zur Handelsförderung kann das *Integrated Framework for providing trade-related technical assistance to LDCs* bezeichnet werden. Als Resultat der ersten WTO Ministerkonferenz 1996 in Singapur wurde beschlossen, daß die internationalen Organisationen WTO, IWF, ITC, UNCTAD, UNDP und Weltbank koordiniert den Handel der wenigst entwickelten Länder fördern sollen. Eine weite Spannbreite von Aktivitäten wird umgesetzt: Bewältigung von Angebotsbeschränkungen, Handelsförderung und handelsunterstützende Dienstleistungen, Verbesserung von Qualitätsstandards der Produkte und technische Assistenz zur Umsetzung von WTO Abkommen. Der Integrierte Rahmen wird Land für Land angewendet, um den Bedürfnissen der einzelnen LDCs zu entsprechen. 1997 wurden neben den sechs Hauptagenturen weitere 16 multilaterale und 22 bilaterale Geber in den Integrierten Rahmen einbezogen (Fukasaku, 2000, S.18).

Der Aufbau von handelsbezogenen Kapazitäten ist im Integrated Framework auf Aktivitäten, die direkt die Chancen der LDCs zur Verbesserung ihres Außenhandels steigern, beschränkt. Ausgeschlossen sind Aktivitäten zur Ausweitung der Produktion oder Produktionskapazitäten (Van Hove/ Solignac Lecomte, 1999, S.4).

Exkurs: Der Start des Integrated Framework in Uganda

Uganda hat mit der Präsentation einer Bedarfsanalyse für Trade Capacity Building, die

physische Infrastruktur, Humanressourcenentwicklung und Aufbau von institutionellen Kapazitäten inkludiert, begonnen. Daraus wurde ein mehrjähriges Programm entwickelt, das 1998 auf dem Treffen der Konsultativgruppe, das ein Treffen aller Geber mit dem Partnerland ist, diskutiert wurde. Verschiedene Geber machten finanzielle Zusagen für das Integrated Framework in Uganda. In weiterer Folge wurde ein nationales Steuerungskomitee gegründet, das neben dem Handelsministerium auch Geber und Vertreter des Privatsektors inkludiert. Dieses Steuerungskomitee überprüfte die Bedarfsanalyse und ordnete die Aktivitäten nach den allgemeinen Prioritäten Ugandas (World Bank, 1999, S.58).

Der Integrierte Rahmen wurde in den ersten Jahren nur langsam umgesetzt. Grund dafür waren Koordinierungsprobleme: Während die Geber auf Synergieeffekte und Effizienz setzten, versuchten die LDCs neue finanzielle Ressourcen für die mehrjährigen Programme zu sichern. Generell mangelte es den Programmen an finanziellen Mitteln, da diese Art von spezieller und differenzierter Behandlung von LDCs völlig unverbindlich ist (Fukasaku, 2000, S.19). Ein anderer Schwachpunkt war die fehlende Koordinierung der Handelsförderung mit allgemeinen Entwicklungsplänen und die mangelnde Prioritätensetzung im Bereich Handel (DFID, 2001/3, S.2).

Die Reaktion auf diese Evaluierung ist ein revidierter Entwurf zu einem verbesserten Integrierten Rahmen (*Enhanced Integrated Framework*), der mit einem begleitenden Trust Fund ausgestattet ist. Vorrangig ist die Kohärenz zwischen technischer Assistenz, heimischer Handelspolitik und allgemeiner Entwicklungsstrategie. Neu sind auch eine bessere Organisationsstruktur und verbesserte Koordination zwischen bilateralen und multilateralen Gebern. In den Pilotländer Kambodscha, Mauritien und Madagaskar wurden folgende Themen behandelt: Verbindung zwischen Handel und Armutsbekämpfung, die Auswirkung von Handelsreformen auf das Wirtschaftswachstum, Zugang zu Märkten und die Bedürfnisse im Trade Capacity Building (DFID, 2001/4, S.6). Nun sollen diagnostische Studien zur Bedarfsfeststellung in 11 weiteren Ländern (u.a. Äthiopien) durchgeführt werden (EK, 2002, S.31). Diese münden dann in einen Aktionsplan und eine Integration der Handelsprioritäten in den nationalen Entwicklungsplan „Poverty Reduction Strategy Paper“. Dadurch werden die identifizierten handelsbezogenen Aktivitäten in den relevanten Gebertreffen zur Finanzierung vorgeschlagen. Bis März 2002 wurde der IF Trust Fund mit insgesamt 9,8 Millionen USD dotiert (www.if.wto.org/glance-e.htm).

6.3.2 Joint Integrated Technical Assistance Programme

Das Gemeinsame Integrierte Technische Assistenzprogramm, auf englisch JITAP (www.jitap.org) abgekürzt, ist die Zusammenarbeit von 14 Gebern (u.a. Österreich), den drei durchführenden Organisationen UNCTAD, ITC und WTO und 8 Partnerländer (u.a. Burkina Faso und Uganda). Seit Mitte 1998 wird ein mehrdimensionales Programm angeboten, das u.a. Hilfe für den Zoll, Management von handelsbezogenen Informationen und die Förderung der Exporte beinhaltet. Das Ziel ist eine Erhöhung der Entwicklungschancen von afrikanischen Partnerländern durch Partizipation im Multilateralen Handelssystem. Dafür soll die nationale Kapazität zum Verstehen, zur Anpassung und zur Reaktion auf das Multilaterale Handelssystem aufgebaut werden. Darüber hinaus werden Exportunternehmen direkt gefördert durch technische Kooperation bei Training, Management und Exportfinanzierung.

Eine interne Evaluierung kam 2000 zu dem Schluß, daß JITAP einen effektiven Beitrag zur Integration von Entwicklungsländern in das multilaterale Handelssystem leistet. Das Programm behandelt die verschiedenen Aspekte der Integration in die Weltwirtschaft und hat einen prozeßhaften Charakter. Verbesserungen wurden empfohlen bei der Steigerung der Flexibilität, Einbeziehung von Unternehmen und akademischen Einrichtungen und Partnerschaften mit bilateralen und multilateralen Gebern (OECD, 2001, S.37f.).

Exkurs: Das JITAP in Uganda und Burkina Faso

Für diesen beiden Länder liegen Zwischenberichte über die Aktivitäten im Zeitraum August 2000 bis Mai 2001 vor. Daran zeigen sich die Schwerpunkte des JITAP:

- Integriertes JITAP Management durch einen regionalen Programmkoordinator in Kampala und Abidjan und nationale Ansprechpartner
- Schaltstelle mit dem neuen Multilateralen Handelssystem
- Assistenz für den Zoll
- Anpassung der nationalen Gesetze an WTO Regeln
- Referenzzentren zu Handelsfragen für Unternehmer u.a.
- Handelsinformationsmanagement
- Netzwerke zwischen Programmpartnern, nationalen Ausbildnern und Experten des Multilateralen Handelssystems
- Humanressourcenentwicklung
- Studie zur Auswirkung des Multilateralen Handelssystems auf die nationale Wirtschaft
- Humanressourcen für die Formulierung von nationalen und sektoriellen Exportstrategien
- Bewertung des Export- und Marktpotentials

- Formulierung von Sektorstrategien
- Handbuch „Handelsgeheimnisse“ für Klein- und Mittelunternehmen
- Exportfinanzierung
- Qualitätsmanagement im Kontext des Multilateralen Handelssystems
(www.jitap.org/UGA.htm und www.jitap.org/BKF-fr.htm)

6.3.3 EU Ansatz zur Handelsentwicklung

Der seit 1997 gültige Ansatz der Europäischen Kommission⁷¹, der eine Fusion der Strategien zur Handelsentwicklung und zur Unterstützung des privaten Sektors ist, stellt die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Exporte der AKP Länder in den Mittelpunkt und wählt eine integrierte Mischung von Maßnahmen, die bei der Regierung, den handelsbezogenen Dienstleistern und den Unternehmen selbst ansetzt. Im Folgenden wird die neue Strategie, die für Österreich als Mitgliedsland der EU relevant ist, nach Van Hove und Solignac Lecomte (1999, S.12ff.) dargestellt.

Folgende Prinzipien leiten den Ansatz der Europäischen Kommission:

- Intervention nur bei klarem Engagement der Regierung und des privaten Sektors
- Kein Ersatz von Regierung oder Dienstleistern durch den Geber
- Keine Marktverzerrung
- Koordinierung der Geberinterventionen
- Öffentlich-privater Dialog
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Firmen
- Involvierung des privaten Sektors in die Konzeption der Interventionen

Erster Schritt der Umsetzung ist der sogenannte Trade Health Check, der die Bedürfnisse eines Landes identifizieren soll. Je nachdem ob die Beschränkungen mehr auf makro- oder mikroökonomischer Ebene liegen, werden die Interventionen danach geplant. Die neue Strategie richtet sich eher an Länder mit Exportpotential bzw. relativ hoher Industrialisierung und unterscheidet sich von dem Ansatz der allgemeinen Bedarfsfeststellung von LDCs des Integrated Framework. Diese Selektivität des EU Ansatzes läuft den allgemeinen Bemühungen der Armutsbekämpfung entgegen, könnte aber zu einer sinnvollen

⁷¹ Das offizielle Dokument dazu ist Europäische Kommission, EC Strategy for private sector development in the

Arbeitsteilung zwischen dem multilateralen Ansatz zur Unterstützung des Handels der LDCs und einem mehr bilateralen Ansatz der EU der engen Kooperation mit schon fortgeschritteneren Handelsnationen führen.

Vier Instrumente sind in der EU Strategie vorgesehen: DIAGNOS ist eine Analyseeinheit, die für den oben genannten Trade Health Check zuständig ist. Ein Export Business Assist Scheme unterstützt den Markt für finanzielle und nicht-finanzielle intermediäre Dienstleistungen. PROINVEST fördert Investitionen und Kooperationsabkommen zwischen Unternehmen. INFAC schließlich stellt Mittel für Investitionen auf kommerzieller Basis zur Verfügung.

In einer aktuellen Kommunikation der Europäischen Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über Handel und Entwicklung (EK, 2002, S.26f.) werden die Grundzüge eines Aktionsplans gezeichnet, der das Thema Handel stärken und die handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit von über 200 Mio EURO effektiver machen soll:

- Intensivierter Dialog mit Partnerländern: Der neuen Priorität Trade Capacity Building soll im politischen Dialog mit den Partnerländern, in den Budgets für Entwicklungszusammenarbeit und in den Entwicklungsplänen ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.
- Erhöhung der Effektivität der EU Unterstützung: Integration von Handel in die Entwicklungsprogramme, spezielle Beachtung der LDCs, Unterstützung länderübergreifender Initiativen, Trainingsprogramme für Handelsbeauftragte aus Entwicklungsländern, Netzwerke zwischen europäischen und außereuropäischen Institutionen und Hilfe bei der Erfüllung sanitärer und phytosanitärer Standards sollen die Effektivität der handelsbezogenen Unterstützung der Europäischen Kommission erhöhen.
- Beitrag zu internationaler Effektivität und Koordination: In diesem Bereich sind Kohärenz, Koordinierung zwischen EU Mitgliedsstaaten, Kooperation mit multilateralen Organisationen, Bezug zum Integrated Framework, Unterstützung des WTO Sekretariat in der technischen Assistenz und Zusammenarbeit mit regionalen Entwicklungsbanken angesagt.

In einer Reaktion des Rates auf diese Vorschläge der Kommission (EU, 2002, S.6) wird betont, daß handelsbezogene Assistenz als Unterstützung bei WTO Beitritt, Umsetzung der WTO Abkommen und politische Reformen zur Partizipation im Multilateralen Handelssystem zu definieren ist.

Exkurs: Trade Capacity Building in Uganda (Van Hove/Solignac Lecomte, 1999, S.17ff.)

Der Kontext für Handelsförderung in Uganda kann so umrissen werden:

- Gute makroökonomische Indikatoren, schwache industrielle Kapazität
- Wirtschaftspolitik: Makroökonomische Disziplin
- Wiederbelebung der East African Community
- Kleiner und geschützter verarbeitender Sektor
- Institutionen des privaten Sektors im Dialog, aber mit beschränkter Kapazität

Die wichtigsten Akteure in der Handelsförderung sind die Europäische Kommission, einige bilaterale Geber und das Integrated Framework. Österreich hat verschiedene Institutionen wie die Uganda Investment Authority, das Management Training & Advisory Centre und eine Bücherei über internationale Handelsregulierung unterstützt. Wichtigstes Projekt war in Zusammenarbeit mit der Weltbank die Reform der Handelsgesetze. Der Schwerpunkt der ÖEZA liegt in der Entwicklung von Mikrounternehmen.

Folgende Herausforderungen werden von den Autoren in Uganda identifiziert:

- Entwicklung der Exporte des landwirtschaftlichen Sektors
- Kapazitätenaufbau auf dezentralisierter Ebene
- Partizipation des privaten Sektors in der Handelsförderung
- Unterstützung des regionalen Integrationsprozesses
- Koordinierung der Handelsförderung, v.a. Integrated Framework und EU
- Information über Produktsstandards
- Evaluierung
- Anziehung von mehr ausländischen Investitionen

Exkurs: Trade Capacity Building in Äthiopien (Van Hove/Solignac Lecomte, 1999, S.25ff.)

Der Kontext ist in Äthiopien vom schwierigen Übergang zur Marktwirtschaft geprägt. Der private Sektor ist sehr schwach und die zwei Institutionen, die den privaten Sektor vertreten sollen, werden als zu regierungsnah und realitätsfern wahrgenommen.

Handelsförderung wird von den Gebern in veralteter Weise betrieben, d.h. der private Sektor wird durch Handelsmessen und technische Assistenz unterstützt. Die Europäische Kommission ist nicht direkt in der Handelsförderung tätig, während auf der bilateralen Seite Schweden, die Niederlande, Frankreich und Deutschland aktiv sind. Das Integrated Framework kämpft mit Schwierigkeiten bei der Bedarfsfestellung, da es kaum möglich ist, den privaten Sektor zu Wort kommen zu lassen.

Angesichts dieses komplizierten Umfelds, das durch einen ungünstigen politischen Rahmen, einen unterdrückten privaten Sektor und schlechte Projektentwürfe gekennzeichnet ist, identifizieren die Autoren zwei prioritäre Herausforderungen:

- Bessere Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor
- Bessere Geberkoordinierung

6.3.4 OECD Richtlinien

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die in ihrem Entwicklungskomitee (DAC) die Entwicklungszusammenarbeit von multi- und bilateralen Gebern überwacht, hat sich in einem mehrjährigen Prozess bemüht, Richtlinien für Trade Capacity Building zu entwickeln. Diese *Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context* (OECD, 2001), die für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit verbindlich sind, wurden im April 2001 auf einem hochrangigen Treffen angenommen.

Die Richtlinien selbst sind eine technische gehaltene – und teilweise redundante - Anleitung für die Planung und Durchführung von Programmen und Projekten im Bereich Handel. Trade Capacity Building soll folgende Fähigkeiten der Partnerländer stärken:

- Formulierung und Umsetzung einer Handelsentwicklungsstrategie
- Stärkung der Handelspolitik und –institutionen
- Möglichkeit zur Partizipation in Institutionen und Prozessen zur Gestaltung der nationalen Handelspolitik (OECD, 2001, S.6)

Im Gegensatz zur oben gegebenen Definition von *trade capacity building* richtet sich der Fokus hier sehr stark auf die nationale Handelspolitik. Dadurch sollen die Beschränkungen in der Teilnahme am internationalen Handelssystem und der Wettbewerbsfähigkeit der Exporte indirekt aufgehoben werden.

Fünf Grundannahmen liegen den Richtlinien zugrunde:

- Handel und seine Liberalisierung kann zu Entwicklung beitragen.
- Entwicklungsländer wollen sich in die Weltwirtschaft integrieren.
- Der neue globale ökonomische Kontext bietet vielversprechende Gelegenheiten, bringt aber auch schwierige Herausforderungen mit sich.
- Handelspolitiker spielen eine wichtige Rolle in der Stärkung der handelsbezogenen Kapazitäten in Entwicklungsländern.
- Die Unterstützung durch Geber kann das multilaterale Handelssystem stärken, indem die Herausforderungen für den Handel der Entwicklungsländer in Angriff genommen

werden (OECD, 2001, S.6f.).

Die Richtlinien bekennen sich zum Nutzen von Handel und Liberalisierung und wollen diese für die Entwicklung kanalisieren. Verbunden damit ist das Bemühen, die Entwicklungsländer in das multilaterale Handelssystem zu integrieren.

Im Vordergrund der OECD Richtlinien steht ein effektiver politischer Rahmen für Handel. Eine umfassende Strategie zur Entwicklung des Handels soll dann in eine weitere Strategie der nationalen Entwicklung und der Armutsbekämpfung münden. Eine gut und partizipativ ausgearbeitete Trade Policy soll helfen, Risiken und Chancen des Handels abzuwägen und die handelsbezogenen Kapazitäten nachhaltig stärken. Folgende Elemente sind im Prozess zur Ausarbeitung einer Handelspolitik wichtig:

- Enge Verflechtung einer kohärenten Handelsstrategie mit der allgemeinen Entwicklungsstrategie
- Effektive Konsultationsmechanismen zwischen Regierung, privatem Sektor und Zivilgesellschaft
- Effektive Mechanismen zur Koordinierung innerhalb der Regierung
- Verbesserung des Sammelns und der Analyse von handelsbezogenen Informationen
- Handelspolitische Netzwerke
- Verbindungen zum privaten Sektor
- Bekenntnis aller Akteure zu außenorientierten regionalen und globalen Strategien (OECD, 2001, S.7)

Netzwerke und Konsultationen sollen die Basis für eine nationale Handelspolitik sein, wobei die Orientierung der Handelspolitik außenorientiert sein soll. Für die Geber, die diesen Prozess der Politikformulierung unterstützen wollen, ergeben sich daraus gewisse Prinzipien:

- Enge Koordinierung der Ansätze zum Trade Capacity Building
- Umfassende und aufeinander abgestimmte Aktivitäten der Handelsförderung
- Partizipation in allen Aktivitäten des Trade Capacity Building
- Stärkung der Fähigkeit der Partner zur Selbsthilfe nach Abschied der Geber
- Stärken der eigenen handelsbezogenen Kapazitäten der Geber
- Zusage von substantiellen finanziellen und personellen Ressourcen für den Aufbau

von Handelspolitik in Entwicklungsländern (OECD, 2001, S.8).

- Kohärenz zwischen Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik der Geber (OECD, 2000).

Die Richtlinien haben den Verdienst, den Gebern und Partnerländern Anleitungen auf der praktischen Ebene der Programme und Projekte zu geben. Allerdings ergibt sich daraus ein relativ enger, technokratischer Ansatz, der die Reform des Welthandelssystems und die Förderung der Produktionsstrukturen nur mehr höchst indirekt anspricht. Auch wenn die Entwicklung einer nationalen Handelspolitik mit Integration in die nationale Entwicklungsstrategie wichtig ist, stellt sich die Frage, ob dies ausreichend für eine bessere Positionierung der Entwicklungsländer im Welthandel ist. Zu kritisieren ist, daß die Weichenstellung von vornherein in Richtung Außenorientierung und Eingliederung ins multilaterale Handelssystem geht, ohne die richtige Mischung von Schutz junger Industrien und Förderung der Exporte nach den Bedürfnissen eines Entwicklungslandes zu identifizieren. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die OECD Richtlinien ein wichtiges Problem angehen, darüber hinaus aber keinen umfassenden und ausgewogenen Ansatz bieten. Es ist daher nicht klar, wie Handelsförderung in diesem Sinne zu erhöhtem Wirtschaftswachstum geschweige denn Entwicklung im Sinne von Armutsbekämpfung führen soll. Da die Zusammenhänge komplex sind, hätte mit mehr Vorsicht und Genauigkeit auf die konkreten Verbindungen zwischen Handel und Armut eingegangen werden müssen.

6.3.5 Die DOHA Agenda der WTO

Es schließt sich hier gewissermaßen der Kreis, denn die WTO initiierte den Trend zum Trade Capacity Building mit der Singapurerklärung von 1996 und ist auch am neuen Boom seit der vierten Ministeriellen Konferenz von Doha, an der Österreich teilgenommen hat, im November 2001 federführend beteiligt. Technische Kooperation und Aufbau von Kapazitäten wurden als Kernfunktionen des Arbeitsprogramms der WTO gestärkt. Die WTO sucht die enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen und bilateralen Gebern, um ihre Mittel effizienter einzusetzen. Die Steigerung der WTO Aktivitäten um 66% seit 1998 ist von einer verstärkten Nachfrage aus den Entwicklungsländern und vermehrten finanziellen Mitteln seitens der Gebern getragen worden

(www.wto.org/english/news_e/news02_e/fact_sheettech_coop_e.htm).

Technische Assistenz der WTO hat zum Ziel, Entwicklungs- und Schwellenländern die Anpassung an WTO Regeln, die Umsetzung von Verpflichtungen und die Ausübung von Rechten zu erleichtern, sodaß sie von den Vorteilen eines offenen, regelgesteuerten Multilateralen Handelssystems profitieren können. Das Mandat der WTO, technische Kooperation durchzuführen, wurde durch die Ministererklärung von Doha als zentrales Element der Entwicklungsdimension des Multilateralen Handelssystems geklärt und verstärkt. Die wichtigsten Aktivitäten der WTO sind technische Kooperation und Training im neu gegründeten WTO Trainingsinstitut. Spezifische Aktivitäten sind die Einrichtung von Referenzzentren in am wenigst entwickelten und anderen Entwicklungsländern und die Abhaltung von „Genfwochen“ für Staaten ohne permanente Vertretung in Genf. Die Aktivitäten zur technischen Zusammenarbeit werden durch das Komitee über Handel und Entwicklung und die Kontrollabteilung überwacht. Zusätzlich zu diesen WTO spezifischen Aktivitäten wird die Zusammenarbeit im Integrated Framework und JITAP (s.o.) weitergeführt (www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/teccop_e/tct_e.htm).

7 Zusammenfassung

In diesem letzten Kapitel werden die Ergebnisse des zweiten bis sechsten Kapitel zusammengefaßt und anschließend Empfehlungen für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Das Ziel ist es, den Kreis zu schließen und auf Basis der bisherigen Arbeit die Anwendung des Instruments Handelsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit mit den Schwerpunktländern zu erörtern.

Die Struktur des Außenhandels von Nicaragua, Burkina Faso, Kap Verde, Äthiopien, Mosambik, Ruanda, Uganda und Bhutan weist trotz unterschiedlicher Geschichte und Geographie dieser Länder bedeutende Gemeinsamkeiten auf. Der wirtschaftliche Entwicklungsstand der Schwerpunktländer – alle bis auf Nicaragua sind *Least Developed Countries* – entspricht einem defizitären Außenhandel mit hoher Rohstoffabhängigkeit.

Folgende strukturelle Merkmale charakterisieren den Außenhandel der Schwerpunktländer:

- In der Länderstruktur zeigt sich, daß die afrikanischen Schwerpunktländer ausgeprägte Handelsbeziehungen mit der EU haben, während Nicaragua und Bhutan stärker auf den eigenen Kontinent hin orientiert sind. Die ehemalige Kolonialmacht (Frankreich, Portugal) oder ein wichtiges regionales Land (USA, Südafrika, Indien, Kenia) sind die wichtigsten Handelspartner.
- Die Güterstruktur des Außenhandels weist bei den Exporten eine Dominanz von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen und bei den Importen von Maschinen und verarbeiteten Gütern auf. Brennstoffe und Nahrungsmittel spielen bei den Importen auch eine wichtige Rolle. Diese internationale Arbeitsteilung entspricht den komparativen Vorteilen der Schwerpunktländer. Verbunden damit ist eine hohe Konzentration auf einige wenige Exportgüter, was Preisschwankungen besonders gefährlich macht. In Burkina Faso etwa bedeutet die geringe Diversifizierung, daß das Land alleine mit Baumwolle, Gold und Leder über 80% seiner Exporte bestreitet.
- Die Analyse der Handelsbeziehungen zwischen den einzelnen Schwerpunktländern und der EU ergibt eine Vorrangstellung der ehemaligen Kolonialmächte vor allem bei den Importen. Österreich spielt nur eine marginale Rolle im Handel der Schwerpunktländer.
- Die Terms of Trade verschlechterten sich über die letzten vierzig Jahre in den größeren

Ländern Uganda, Äthiopien, Nicaragua und Mosambik.

- Das Zollniveau in den Schwerpunktländern zeigt einen fallenden Trend seit den achtziger Jahren, womit auch ein stark sinkender Beitrag der Zölle zur Finanzierung des Staatshaushaltes verbunden ist.
- Die Leistungsbilanz der Schwerpunktländer ist ebenso wie die Handelsbilanz defizitär. In der Zahlungsbilanz addiert sich zum substantiellen Devisenabfluß durch den defizitären Außenhandel der Schuldendienst, was eine nicht tragbare außenwirtschaftliche Position der Schwerpunktländer ergibt.
- Regionale Handelsintegration spielt in den meisten Schwerpunktländern eine Rolle, wenn auch in mehr oder weniger dynamischer Form. Es handelt sich immer um Süd-Süd-Kooperationen.
- Die Liberalisierung des Außenhandels wurde in den Schwerpunktländern unilateral, in Zusammenhang mit gesamtwirtschaftlichen Reformprogrammen und mit großer Geschwindigkeit vollzogen, d.h. sie entspricht dem sogenannten *big-bang* Typus.
- Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ist sehr gering, allein im Sektor frische Nahrungsmittel weisen Nicaragua, Burkina Faso, Äthiopien, Mosambik und Uganda eine gewisse Wettbewerbsfähigkeit auf. Verbunden damit sind schlechte Infrastruktur und mangelnde Angebotskapazitäten.
- Die Schwerpunktländer setzen auf marktbestimmte Wechselkurse.

Der internationale Rahmen wird im Handelsbereich für die Schwerpunktländer vor allem durch die Europäische Union und die Welthandelsorganisation abgesteckt.

Für die afrikanischen Schwerpunktländer löste das 2000 abgeschlossene AKP-EU Partnerschaftsabkommen mit der Europäischen Union die sogenannte Lomé-Kultur ab. Neuerungen sind die angestrebte WTO-Kompatibilität und die Einrichtung von regionalen Handelsabkommen unter den AKP Staaten, die ab 2008 in Beziehung zur EU auf Basis reziproker Handelspräferenzen treten sollen. Für *die Least Developed Countries* ist die 2001 in Kraft getretene *Everything-But-Arms* Initiative bedeutend, was zum Beispiel für Bhutan relevant ist. Die Zölle und Quoten aller Exportgüter der LDC außer Waffen in die EU wurden eliminiert, wobei aber Übergangsfristen für Zucker, Reis und Bananen bestehen. Neben diesen beiden Handelsregimen existiert das System der Allgemeinen Zollpräferenzen für Entwicklungsländer, das zum Beispiel für Nicaragua gilt. Problematisch für den Außenhandel

von Entwicklungsländern allgemein sind die hohen Agrarsubventionen der Europäischen Union, die die heimische Produktion in den Entwicklungsländern untergraben. Die Einführung des Euro betrifft Burkina Faso und Kap Verde aufgrund der Währungsanbindung unmittelbar, während die ökonomischen Auswirkungen auf den Außenhandel anderer Entwicklungsländer als marginal eingeschätzt werden.

Von den Schwerpunktländern haben fünf Mitglieds- und drei Beobachterstatus in der Welthandelsorganisation WTO. Gegenüber der Vorgängerorganisation GATT, die vor allem die Zölle für verarbeitete Güter liberalisierte, erstreckt sich das Mandat der WTO auch auf Dienstleistungen und intellektuelles Eigentum. Das Prinzip der Meistbegünstigungsklausel wurde auf das Prinzip der nationalen Behandlung, d.h. die Nicht-Diskriminierung zwischen heimischen und ausländischen Gütern, ausgeweitet. Vor allem *Least Developed Countries* haben erhebliche Schwierigkeiten, ihre Interessen im Rahmen der WTO durchzusetzen, da diese auf Handelsliberalisierung und nicht Entwicklung orientiert ist. Auch hinkt die Handelsliberalisierung selbst in für LDC entscheidenden Bereichen oft hinterher. Sektoren mit komparativen Vorteilen der LDC sind von Zollspitzen und –eskalation und nicht-tarifären Handelshemmnissen betroffen. In der neuen Doha-Verhandlungsrunde ist für die LDC die Liberalisierung bei Landwirtschaft und Textilien entscheidend. Die propagierte Entwicklungsrunde ist auch wegen vieler neuer Themen wie Öffentliches Beschaffungswesen, Handel mit Dienstleistungen und Umweltstandards im Spannungsverhältnis zwischen Industrie- und Entwicklungsländern besonders brisant.

Vor dem Hintergrund der weltweiten Handelsliberalisierung gilt es nun, die Rolle von Liberalisierung und Außenhandel in den Schwerpunktländern näher zu untersuchen. Folgende Entwicklungen zeichnen sich hier ab:

- Seit 1985 entwickelte sich das Wirtschaftswachstum positiv in den Schwerpunktländern, während sich die Defizite in der Handels- und Leistungsbilanz ausweiteten. In allen Ländern sind immer wieder Handelseinbrüche durch exogene Schocks wie Naturkatastrophen und Kriege gegeben.
- In den achtziger Jahren waren die moderaten Handelsbilanzdefizite durch einen Einbruch der Exporte und eine wenig dynamische Entwicklung der Importe verursacht. In den neunziger Jahren kam es zu einer Steigerung der Exportzuwachsraten, die zwar die steigenden Importe nicht kompensieren konnten, aber das nun schnellere

Wirtschaftswachstum erklären.

- In den achtziger Jahren stiegen in vier Schwerpunktländern die Terms of Trade⁷², während sie in den neunziger Jahren nur in zwei Ländern stiegen. Fast immer aber konnten die Schwerpunktländer ihre Exportvolumina ausweiten, sodaß in den 90er Jahren die Kaufkraft der Exporte in allen Ländern stieg. Hinter diesem höheren Exportvolumen steht auch ein höherer Ressourceneinsatz, der Opportunitätskosten hat.
- Alle Schwerpunktländer ergriffen Ende der achtziger und neunziger Jahre handelsliberalisierende Maßnahmen. Importe und Exporte verzeichnen in den Jahren nach der Liberalisierung ein charakteristisches Muster: In den ersten beiden Jahren steigen die Importe stark an, was auch durch eine parallele Abwertung meist nicht abgefangen werden kann. Erst danach zieht das Exportwachstum an.

Die Handelsbilanzen der Schwerpunktländer wurden ökonometrisch geschätzt, d.h. es wurde untersucht, ob es einen signifikanten Einfluß von Wirtschaftswachstum in den OECD Ländern, inländischem Wachstum, den Terms of Trade, der Liberalisierung und länderspezifischen Schocks auf die Handelsbilanz gibt. In den Schwerpunktländern zeigt sich, daß die Handelsbilanz, die die Differenz zwischen Exporten und Importen ist, positiv vom Wirtschaftswachstum in den OECD Ländern und negativ vom inländischem Wachstum beeinflusst wird. Ersteres kurbelt die Exporte an, letzteres hingegen läßt die Importe ansteigen. Es ergibt sich eine schwer steuerbare Dynamik des Außenhandels auf Basis der heimischen und ausländischen wirtschaftlichen Performance. Die Terms of Trade haben einen signifikanten negativen Einfluß auf die Handelsbilanz, da eine Verbesserung des Preisverhältnisses zwischen in- und ausländischen Gütern bedeutet, daß Exporte schlechter abgesetzt bzw. Importe mehr nachgefragt werden, d.h. die Handelsbilanz verschlechtert sich. Umgekehrt führt eine Verschlechterung der Terms of Trade zu einer Verbesserung der Handelsbilanz. Interessant ist, daß sich die Schwerpunktländer in Liberalisierungsverlierer und –gewinner teilen, d.h. die ökonometrische Analyse zeigt in einigen Fällen eine positive Wirkung von Liberalisierung auf die Handelsbilanz, in anderen Fällen verschlechtert die Liberalisierung die Außenposition des Landes. Analysiert man die Schwerpunktländer als Gruppe ergibt sich allerdings ein signifikanter negativer Zusammenhang zwischen Liberalisierung und Handelsbilanz. Nun soll auf die Ergebnisse Land für Land eingegangen werden:

Nikaragua hat sich in den neunziger Jahren einer Liberalisierungspolitik verschrieben, die in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erste Resultate produzierte. Die strukturellen Gründe für das hohe Handelsdefizit konnten aber nicht beseitigt werden. Der Aufschwung erfuhr durch den Hurrikan Mitch 1998 einen empfindlichen Rückschlag, der auch das Handelsbilanzdefizit stark ansteigen ließ.

Die Liberalisierung, die 1991 einsetzte, zeigt in der ökonometrischen Analyse einen negativen Einfluß auf die Handelsbilanz, d.h. den erhöhten Importen konnte keine gesteigerte Exportdynamik entgegengesetzt werden.

Burkina Fasos Handelspolitik war in den neunziger Jahren durch Liberalisierung und eine hundertprozentige Abwertung gegenüber dem französischen Franc gekennzeichnet. Obwohl die Abwertung sich in einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit niederschlug, konnte diese Möglichkeit nicht genutzt werden, sodaß das strukturelle Handelsdefizit weiterhin hoch blieb. In der Analyse der Handelsbilanz zeigt die Liberalisierung von 1991 eine positive Wirkung auf den Außenhandel.

Während andere Schwerpunktländer nach mehr Außenorientierung streben, ist Kap Verde seit langem über einen spezifischen Mechanismus mit seinen Partnern verbunden: es ist eine *Recycling* Wirtschaft mit hohen finanziellen Zuflüssen, die vorwiegend für Importe verwendet werden und daher wieder ins Ausland fließen. Da die Exportmöglichkeiten limitiert sind, basiert dieser Mechanismus auf einer hohen Abhängigkeit von Überweisungen aus dem Ausland und öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen.

Handelsliberalisierende Maßnahmen wurden vor allem 1991 ergriffen, wobei die ökonometrische Analyse aufgrund der schlechten Datenlage aber nur für den Zeitraum 1994 bis 1999 durchgeführt werden konnte.

Nach der politischen Wende Anfang der neunziger Jahre begann auch in Äthiopien ein wirtschaftlicher Aufschwung. Bevor jedoch eine Reform der Handels- und Währungspolitik wirklich greifen konnte, erlitt die Handelsbilanz durch den Krieg mit Eritrea einen Rückschlag. Mittel- bis langfristig steht Äthiopien vor der Herausforderung der Diversifizierung der Exportgüter.

⁷² Kap Verde und Bhutan sind wegen der schlechten Datenlage hier nicht berücksichtigt.

In der Schätzung der Handelsbilanz erweist sich Äthiopien als Liberalisierungsverlierer.

In Mosambik erholen sich die Exporte allmählich vom scharfen Kollaps während der frühen achtziger Jahre, während die Importe ein explosives Wachstum verzeichnen. Dies führt zu hohen Handelsbilanzdefiziten. Interessant ist der Erfolg bei nicht-landwirtschaftlichen Exporten: Die Stromexporte haben ihren Ursprung in einem von der portugiesischen Kolonialmacht gebauten Damm. Das Mozal Aluminiumprojekt ließ von 1997 bis 2000 die Importe stark ansteigen, soll aber in Zukunft das wichtigste Exportgut liefern. Die Liberalisierung des Jahres 1992 hat einen negativen Einfluß auf die Handelsbilanz.

Ruanda liberalisierte aufgrund seiner politischen Geschichte erst Mitte der neunziger Jahre und kann bis dato keine Änderung der strukturellen Probleme wie hohes Handelsdefizit, Abhängigkeit von Rohstoffexporten und geringe Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Dynamik könnte durch die regionale Handelsintegration entstehen. Die Handelsliberalisierung, die von der neuen Regierung seit 1995 in Angriff genommen wird, zeitigte einen positiven Einfluß auf die Handelsbilanz.

Sowie in anderen Politikbereichen war die Währungs- und Handelspolitik in Uganda in den 90er Jahren tiefgreifenden Änderungen unterworfen, wobei das eigentliche Liberalisierungsjahr mit 1988 angesetzt wird. Allerdings konnten diese Reformen weder die Abhängigkeit von landwirtschaftlichen Exportgütern noch das Handels- und Leistungsbilanzdefizit reduzieren.

Uganda gehört laut der ökonometrischen Analyse zu den Liberalisierungsverlierern.

Bhutan stellt eine relativ geschlossene Volkswirtschaft dar, die zunehmend das hohe Exportpotential im Sektor Elektrizität nach Indien ausschöpft. 1995 setzte eine vorsichtige Handelsliberalisierung ein.

Bhutan erweist sich in der Schätzung der Handelsbilanz als Liberalisierungsgewinner, wobei allerdings Vorsicht wegen des kurzen abgedeckten Zeitraums geboten ist.

Gründe für die strukturellen Probleme der Schwerpunktländer sind einerseits endogene Faktoren wie schwache Institutionen, geringes Humankapital und fehlende Regulierung und andererseits exogene Faktoren wie ein internationales Umfeld zuungunsten von

Entwicklungsländern.

Diese empirischen Ergebnisse werden nun in den Kontext der gängigen Außenhandelstheorien eingeordnet. Generell teilen sich diese in die traditionellen und alternativen Schulen:

Tabelle 17: Theoretische Schulen zu Handel und Entwicklung

Traditionelle Schulen	Alternative Schulen
<u>Neoklassik</u> : Erklärung von Handelsmustern durch komparative Vorteile. Sehr rigide Annahmen.	<u>Theorie der dominierenden Wirtschaft</u> : Irreversible ungleiche Machtverhältnisse zwischen Ländern. Struktureller Einfluß über Handelsbeziehungen.
<u>Vent-for-Surplus Theorie</u> : Erzeugung von Exportgütern mit unausgelasteten Produktionsfaktoren. Bsp. koloniale Plantagenwirtschaft.	<u>Regulationistische Internationalisierungsanalyse</u> : Produktivsysteme aus dominierenden und dominierten Nationen. Abhängigkeiten in der Weltwirtschaft.
<u>Neue Wachstumstheorie des Außenhandels</u> : Annahme unvollständiger Konkurrenz und endogener Innovationen. Handel fördert Wachstum, aber negativer Allokationseffekt im Süden.	<u>Theorie der peripheren Wirtschaft</u> : Nachteilige Eingliederung der Peripherie in die Weltwirtschaft. Ausweg ist importsubstituierende Industrialisierung.

Einige Begriffe wurden zum Kristallisationspunkt des theoretischen Diskurses und sollen hier im Einzelnen beleuchtet werden:

Terms of Trade: Es gibt eine lange Diskussion über die Entwicklung der Austauschverhältnisse zwischen Entwicklungs- und Industrieländern. Die empirische Evidenz in der zweiten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts erhärtet die These der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade der Entwicklungsländer. Dies bedeutet zwar aufgrund fallender relativer Preise bessere Absatzchancen, allerdings müssen die Entwicklungsländer den Preisverfall durch eine Mengenexpansion kompensieren. D.h. daß immer mehr Exporte für immer weniger Importe produziert werden.

Liberalisierung: Eine sehr kontroverielle Debatte schwelt zwischen Befürwortern und Skeptikern der Liberalisierung des Außenhandels. Erstere weisen auf die Misallokation von Ressourcen und die Kosten der Mißachtung der komparativen Vorteile in protektionistischen Handelsregimen hin, letztere zweifeln den Erfolg von Liberalisierung in einem Kontext von struktureller Unterbeschäftigung und steigenden Auslandsschulden an. Die empirische Evidenz weist zwar im Gegensatz zu den Ergebnissen der Analyse der Schwerpunktländer auf einen allgemeinen positiven Zusammenhang zwischen Außenhandelsliberalisierung und Handel hin, kann darüber hinaus aber keine robuste Verbindung zwischen Liberalisierung und Wirtschaftswachstum oder Entwicklung belegen. Da die Verteilungseffekte von Liberalisierung sehr komplex sind, sind Fallstudien sinnvoller, die die Mechanismen, über die Handelsliberalisierung die Armut in einem Land beeinflußt, untersuchen. Die Transmissionskanäle sind Preisveränderungen, Verschiebungen der Produktionsstruktur, Auswirkungen auf die Staatseinnahmen, Förderung des Wirtschaftswachstums und Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität. Auch wenn arme Bevölkerungsgruppen von diesen durch Liberalisierung induzierten Veränderungen profitieren, können die Opportunitätskosten von Handelsreformen hoch sein. Die mit Liberalisierung verbundenen Aufwendungen könnten auch direkt in nationale Entwicklungsprogramme fließen.

Außenhandel und Wirtschaftswachstum: Diese Kontroverse dreht sich nicht so sehr um das Handelsvolumen eines Landes, sondern um die Qualität des Außenhandels eines Landes. Die Pessimisten räumen dem derzeitigen Handel von Entwicklungsländern, der von einer limitierten Nachfrage nach Rohstoffen, dem Verfall der Terms of Trade und Protektionismus durch die Industrieländer charakterisiert ist, nur wenig wachstumsförderndes Potential ein. Die Optimisten hingegen postulieren einen positiven Teufelskreis zwischen Liberalisierung, Exportperformance und Wirtschaftswachstum, der durch die Absorption ausländischer Technologie und das Aussetzen der heimischen Ökonomie der Weltmarktdisziplin begründet ist. Als dritte These steht im Raum, daß es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Handel und Wirtschaftswachstum gibt, sondern daß Länder mit pragmatischer Politik auf unterschiedlichen Wegen – Abschottung oder Öffnung der Grenzen – zu Wohlstand gekommen sind.

Außenhandel und Entwicklung: Diese Debatte rückt die weiteren Rahmenbedingungen einer Volkswirtschaft in den Vordergrund. Entwicklung im Sinne einer Reduktion der Armut ist

dann wahrscheinlicher, wenn die Marktstruktur zahlreiche Akteure ohne Marktmacht aufweist, wenn die Entwicklungsländer arbeitsintensive, verarbeitete Produkte exportieren können, wenn es dynamische Verbindungen zwischen Exportsektor und dem Rest der Ökonomie gibt und wenn Handel von effektiven Allianzen zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor gesteuert wird. Ökonomische Offenheit kann aber kein Ersatz für eine nationale Entwicklungsstrategie sein. Für einen positiven Konnex zwischen Handel und Entwicklung müssen viele Nebenbedingungen erfüllt sein, sodaß sich hier die Katze in den Schwanz beißt: Außenhandel funktioniert am besten in einem entwickelten Umfeld.

Die Forschung richtet sich immer mehr auf die Bedingungen für Erfolg oder Mißerfolg. Länder und Perioden, in denen ökonomische Offenheit förderlich für Wachstum und Entwicklung waren, werden untersucht, wobei Erfolgsrezepte nur bedingt übertragen werden können. Trotz aller Unterschiede gibt es einen kleinsten gemeinsamen Nenner aller Handelstheorien, der als Basis für eine sinnvolle Handelsförderung in den Schwerpunktländern gesehen werden kann:

- Die Situation der Least Developed Countries ist eine spezielle aufgrund der Spezialisierung auf Rohstoffe. Wie ein roter Faden zieht sich durch alle Ansätze die dynamische Ineffizienz dieser Art von komparativen Vorteilen. Güter des primären Sektors leiden unter Preisverfall und haben keine stimulierende Wirkung auf Technologie und Wissensakkumulation.
- Der Staat hat eine wichtige Rolle beim Design von Handelsreformen – v.a. der Steuerung der Verteilungseffekte – und bei der Förderung von Grundlageninvestitionen, die technologieintensive und innovative Produktion fördern. Ohne funktionierendes Bildungssystem und Infrastruktur hat ein Land nur geringe Chancen am Weltmarkt.
- Zu Handelsliberalisierung setzt sich mehr und mehr die Ansicht durch, daß diese kein Universalrezept oder Ersatz für nationale Entwicklungsstrategien ist, sondern den langfristigen Interessen des Landes entsprechend und graduell durchgeführt werden sollte. Liberalisierung als einfache Öffnung der Grenzen, die meist mehr die Importe als die Exporte stimuliert, wird vom Konzept der Außenorientierung abgelöst, welches proaktiv einen guten Platz in der Weltwirtschaft für ein Land sucht. Dies kann durch einen Mix aus Interessensvertretung auf multilateraler Ebene (WTO und EU), einer aktiven Spezialisierung auf Produkte mit einer höheren Wertschöpfung und einem

Steuern der Verteilungseffekte von Handel im Land erreicht werden.

Bevor konkrete Empfehlungen für die Schwerpunktländer gemacht werden, soll hier ein Überblick über die praktischen Zusammenhänge zwischen Handel und Entwicklung gegeben werden. Die gängigen Maßnahmen gliedern sich in nationale Handelspolitik, Eingliederung in das Welthandelssystem und technische Kooperation.

Die nationale Handelspolitik muß sich für eine bestimmte Orientierung des Handelsregimes entscheiden und kann Handel zum Wohle der Entwicklung eines Landes steuern:

- Das Handelsregime eines Landes weist eine Außen- oder Innenorientierung auf, die nach den Möglichkeiten auf dem Weltmarkt festgelegt werden muß. Erstere beruft sich auf die Effizienz und die wachstumsfördernden Effekte von Freihandel, die Wichtigkeit des Ersatzes enger heimischer Märkte durch den Weltmarkt, die durch Protektionismus hervorgerufenen Preis- und Kostenverzerrungen und die Exporterfolge wie z.B. jene der ostasiatischen Tigerstaaten. Der innenorientierte Ansatz basiert auf dem Schutz der heimischen jungen Industrie und dem Verfolgen eines nationalen Entwicklungsweges. Es soll sich eine diversifizierte Industrie entwickeln, die in weiterer Folge auf dem Weltmarkt bestehen kann. Werden handelsliberalisierende Maßnahmen beschlossen, ist deren Art der Umsetzung ausschlaggebend für die Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Komplementäre Reformen zur Stärkung der Institutionen und Steuerung der Effekte für verschiedene Bevölkerungsgruppen sind notwendig.
- Das Wechselkursregime ist ein zentraler Bestandteil nationaler Handelspolitik, da es Wettbewerbsfähigkeit und die Anpassung an exogene Schocks ermöglicht. Keine Währungspolitik wie Anbindung oder Floaten kann einen stabilen und wettbewerbsfähigen Wechselkurs per se garantieren. Die Lösung liegt vielmehr in einer Regulierung der Kapitalflüsse und einem flexiblen Management des nominellen Wechselkurses, um Fluktuationen im realen Wechselkurs zu minimieren.
- Die Förderung von Produktionsstrukturen soll Entwicklungsländer aus der Exportfalle von Rohstoffen und Produkten mit einem hohen Anteil ungelerner Arbeit herausführen. Dazu bedarf es einer pragmatischen Handels-, Finanz- und Industriepolitik, die auch die Förderung bzw. den Schutz neuer Produktionsstrukturen im Falle von Externalitäten beinhaltet. Produktionsförderung betrifft in erster Linie Unternehmen und erst in

zweiter Linie Produzentenvereinigungen, Handelskammern und öffentliche Institutionen. Neben Industriepolitik ist auch das Niveau öffentlicher Bildung wichtig für eine erfolgreiche Handelspolitik. Eine besonders interessante Art der Förderung von Produktionsstrukturen ist der Alternative Handel.

Bei der internationalen Eingliederung besteht erheblicher Handlungsbedarf, um die Stellung der Entwicklungsländer in der Weltwirtschaft zu verbessern:

- Die Handelsliberalisierung des Nordens weist erhebliche Lücken zuungunsten des Südens auf. Protektionistische Maßnahmen betreffen vor allem landwirtschaftliche und nicht-technologieintensive Industriegüter wie Kleidung und Textilien.
- Reformen der WTO sollen dazu führen, daß die Entwicklungsländer die für sie günstigen Seiten eines multilateralen Systems wie Transparenz und Nicht-Diskriminierung nutzen können. Besonders wichtig ist für Entwicklungsländer die Erhaltung der differenzierten und präferentiellen Behandlung, ein transparentes und neutrales Schiedsgericht und den Schutz des indigenen Wissens vor „Biopiraterie“. Reformen der WTO werden aber immer an die Grenze der grundsätzlichen Ausrichtung der Welthandelsorganisation stoßen. Solange das Problem vieler LDC nicht im Marktzugang, sondern in der Unfähigkeit Produktivität zu steigern, liegt und solange die WTO offensiv in neue Bereiche wie intellektuelles Eigentum, Dienstleistungen und öffentliche Beschaffung vordringt, entspricht sie nicht den Entwicklungsprioritäten der ärmsten Länder.
- Die nun anstehende Umsetzung des Cotonou Abkommens zwischen der EU und den AKP Ländern soll die entwicklungspolitischen Ziele sichern. Wichtig ist, daß die Verhandlungsmacht der AKP Staaten nicht durch die neuen Regionalgruppen unterminiert wird und daß Unterstützung beim Aufbau der Infrastruktur und der Privatwirtschaft geleistet wird.
- Süd-Süd-Integration kann ein effektives Instrument für mehr Effizienz, verstärkten Wettbewerb, Skaleneffekte, koordinierte industrielle Planung, höhere Anziehungskraft für ausländische Direktinvestitionen, höhere Verhandlungsmacht und die Konsolidierung von Frieden und Sicherheit sein. Ein positiver Nutzen regionaler Integration ist dann gegeben, wenn ein Land auf einem größeren Markt effizienter produzieren kann und die Produkte der regionalen Handelspartner gegenüber Drittstaaten wettbewerbsfähig sind.

- Nicht zuletzt sollten Überlegungen zur Neuordnung der Weltwirtschaft nicht völlig von anderen Themen wie Liberalisierung verdrängt werden. Ein Beispiel dafür ist die Notwendigkeit eines Kompensations- und Stabilisierungsschemas für Rohstoffexporteure.

Technische Assistenz beim *Trade Capacity Building* steht in Zusammenhang mit dem Erstarren des WTO Systems. Die Grundsätze sind Integration von makro- und mikroökonomischen Maßnahmen, Nachfrageorientierung, kontextspezifische Assistenz, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Konzentration auf den privaten Sektor, Geberkoordinierung und vor allem Eingliederung in den gesamten Entwicklungsplan eines Landes. Folgende Dokumente und Projekte legen den *Mainstream* in der Handelsförderung fest:

- High-Level Integrated Framework von WTO, IWF, ITC, UNCTAD, UNDP und Weltbank mit der Förderung einer weiten Spannweite von Aktivitäten.
- Joint Integrated Technical Assistance Programme von UNCTAD, ITC und WTO mit dem Ziel der Partizipation der afrikanischen Partnerländer im multilateralen Handelssystem.
- EU Ansatz zur Handelsentwicklung, v.a. zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Exporte der AKP Länder.
- OECD Richtlinien „Capacity Development for Trade in the New Global Context“ mit Fokus auf Stärkung der nationalen Handelspolitik.
- WTO Agenda in der neuen Doha-Verhandlungsrunde mit Stärkung von technischer Kooperation und Aufbau von Kapazitäten

Der gemeinsame Nenner dieser Initiativen ist ein klares Bekenntnis zur Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Ziel ist nicht die Reform der Strukturen zugunsten der Entwicklungsländer, sondern eine Erfüllung der Bedingungen des Multilateralen Handelssystems. Es wird ein automatischer Zusammenhang zwischen Integration in den Welthandel – Steigerung des Handels – Entwicklung angenommen, ohne explizit die Produktionsstrukturen und Verteilungseffekte, die ausschlaggebend für die Effekte von Handel auf Armut sind, zu berücksichtigen. Der Trend geht in Richtung eines technokratischen und einseitigen Ansatzes von Trade Capacity Building.

7.1 Suche nach einem neuen Modell

Die Zusammenfassung der bisherigen Arbeit führt zu dem Schluß, daß der Außenhandel der Schwerpunktländer einerseits einer vertieften politisch-ökonomischen Analyse bedarf, andererseits auch die gängige rein ökonomische Analyse Verzerrungen aufweist, die an den wirklichen Problemen dieser Länder vorbeigehen. Es sollen hier einige Ideen gesammelt werden, die in Richtung einer neuen Außenhandelsstrategie von LDCs weisen. Dies kann als Input für die Diskussionen um ein alternatives Entwicklungsmodell dienen.

Die politisch-ökonomischen Kategorien, die zu einem besseren Verständnis des Außenhandels der Schwerpunktländer führen, sind Macht und Abhängigkeit. Die Macht der Industriestaaten und die Abhängigkeit der Entwicklungsländer bedingen einander gegenseitig. Die Beziehungen zwischen Norden und Süden wurden in einer langen gemeinsamen Geschichte wie etwa dem Kolonialismus geprägt und finden ihren Ausdruck u.a. in den derzeitigen ungleichen Strukturen des Welthandels.

Die Macht der Industriestaaten im Welthandel ist in der Struktur der Märkte begründet. Mächtige Oligopole können Preise und Normen auf in- und ausländischen Märkten setzen. Darüber hinaus ist die Weltwirtschaft in geopolitische Räume aufgeteilt, die von dominierenden Industriestaaten angeführt werden. Für Entwicklungsländer folgt daraus die handels- und währungspolitische Unterordnung und die Fremdbestimmung durch die Wirtschaftsdynamik des Nordens, wie sie sich zum Beispiel in der ökonometrischen Schätzung der Handelsbilanz der Schwerpunktländer in den hohen Einkommenselastizitäten der Wachstumsraten der OECD Staaten zeigen.

Die Macht der Industriestaaten äußert sich im Setzen von Regeln auf bilateraler und multilateraler Ebene. Wirtschaftliche Sonderinteressen prägen den Umgang zwischen den Ländern und führen zu unfairen Handelsgesetzen, die die Märkte der Industriestaaten schützen und dem offiziellen Dogma des Freihandels widersprechen.⁷³ Auf multilateraler Ebene sind die Internationalen Finanzinstitutionen und die WTO die hauptsächlichen Foren zur Durchsetzung von einseitigen Interessen. Während erstere die unilaterale

⁷³ Zwei anschauliche Beispiele für offenen Protektionismus der USA bringt Stiglitz (2002, S.203ff.): die Gründung eines Aluminiumkartells als Schutz vor russischer Konkurrenz und ökonomisch nicht haltbare Dumpingvorwürfe gegen russische Uranproduzenten.

Handelsliberalisierung für Entwicklungsländer diktieren, ist letztere mittlerweile „das offensichtlichste Symbol der globalen Ungerechtigkeiten und der Heuchelei der Industrieländer“ (Stiglitz, 2002, S.280). Protektionismus bei Textilien und Agrarerzeugnissen, Subventionen für die Landwirtschaft, globale Kartelle, Liberalisierung der Dienstleistungssektoren mit komparativen Vorteilen der Industriestaaten und Schutz der geistigen Eigentumsrechte in der derzeitigen Form schaden den Entwicklungsländern, ohne daß die WTO, in der die Wirtschaftsminister der Industriestaaten das Sagen haben, dieser einseitigen Agenda Einhalt gebieten kann oder will.

Die Abhängigkeit der Entwicklungsländer ist durch ein importgesteuertes Entwicklungsmodell begründet, das anstatt die schwachen heimischen Strukturen aufzubauen, diese Länder einer asymmetrischen Form von Außenhandel aussetzt. Die heimischen Strukturen leiden an einem Mangel an Infrastruktur, Institutionen, Humankapital und Regulierung, sodaß die Angebotskapazitäten unzureichend sind und nur schlecht auf exogene Schocks reagieren können. An diesen Problemen kann die derzeitige Form der Außenbeziehungen, die durch fallende Terms of Trade und eine hohe Konzentration auf wenige Exportgüter im primären Sektor charakterisiert sind, nichts ändern. Im Gegenteil zeigt sich, daß bei steigendem Wirtschaftswachstum sofort die Handels- und Leistungsbilanzdefizite steigen wie anhand der Daten im Kapitel 4.2. für die Schwerpunktländer demonstriert. Die hohe Abhängigkeit von Importen und die Schwäche der Exporte verhindern also zusammen mit einer untragbaren Verschuldung eine dauerhafte Verbesserung der Situation.

Diese globalen Machtkonstellationen und das importorientierte Entwicklungsmodell finden ihren Niederschlag in konkreten ökonomischen Problemen. Zwei für den Außenhandel der Schwerpunktländer relevante Beispiele sollen herausgegriffen werden:

- Problem Leistungsbilanzdefizit: Ein Defizit bedeutet einen Verlust an Devisen und einen Verzehr des Bestandes an Währungsreserven. Es folgen eine Beschränkung der Importmöglichkeiten, eine Reduktion der inländischen Beschäftigung und Zinszahlungen in späteren Perioden. Diese Nachteile können dann ökonomisch gesehen Sinn machen, wenn durch die Erweiterung der Konsummöglichkeiten in der Gegenwart Investitionen finanziert und dadurch Produktionssteigerungen in der

Zukunft ermöglicht werden (Breuss, 1998, S.8).

- Problem Wechselkursorientierung: Entwicklungsländer sind oft durch eine Überbewertung des Wechselkurses und hohe Wechselkursschwankungen gekennzeichnet, die auf dem importgesteuerten Entwicklungsmodell basieren. Erstere begünstigt die Importe und damit oft die Konsumenten der Oberschicht und schädigt die Produzenten und ärmeren Konsumenten. Die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte wird untergraben. Die hohen Wechselkursschwankungen bedeuten im Kontext der Verschuldung von Entwicklungsländern höhere Risiken der Zahlungsunfähigkeit, welche durch einen erhöhten Zinssatz kompensiert werden müssen. Die Währungsinstabilität untergräbt die Signalfunktion von Preisen und verschärft daher typische Entwicklungsprobleme wie Investitionsunsicherheit, ungleiche Einkommensverteilung und Verschuldung (Schelkle, 2000, S.216ff.).

Für diese politisch-ökonomischen und engeren ökonomischen Probleme stellt die Liberalisierung des Außenhandels keine Lösung dar. Weder vermag Liberalisierung Abhängigkeit zu reduzieren, noch führt sie zu einem Ausgleich des Außenhandels. Wie die Panelschätzung für die Schwerpunktländer ergeben hat, wirkt sich Liberalisierung negativ auf die Handelsbilanz aus. Diese Strategie trägt keine Früchte, da bei komparativen Vorteilen auf Güter ohne Produktivitätsfortschritte keine relative Wertsteigerung der Exporte und allgemeine Stimuli für das wirtschaftliche Wachstum eintreten. Auch wenn nicht der Umkehrschluß gezogen werden kann, daß Protektionismus zu Entwicklung führt, ist dennoch die hohe Priorität die Handelsliberalisierung derzeit in gängigen Entwicklungsmodellen hat, nicht zu rechtfertigen (Rodrik, 2000, S.30). Vielmehr hängt der Erfolg im Außenhandel vom allgemeinen Entwicklungsniveau und den Rahmenbedingungen eines Landes ab:

„Die Förderung des Außenhandels und der Marktöffnung ist wichtig, doch es waren die durch Ausweitung der Exporte entstandenen Arbeitsplätze, nicht die Arbeitsplatzverluste infolge der Erhöhung der Importe, die Wachstum schufen. Wenn die Regierungen Maßnahmen zur Förderung der Exporte und von Unternehmensgründungen ergreift, verläuft die Liberalisierung erfolgreich, andernfalls scheitert sie oftmals“ (Stiglitz, 2002, S.277).

Die Lösung liegt in einer kontextorientierten Außenhandelsstrategie, die den Aufbau von Produktionsstrukturen, Exportförderung und gezielte Außenorientierung kombiniert. Es muß

auf heimischen Institutionen aufgebaut und die richtige Mischung von Staat und Markt getroffen werden. Die Anwendung von simplistischen Patentrezepten aus anderen Ländern ist wenig erfolgversprechend, wenn es darum geht die heimischen Produzenten besser auf dem Weltmarkt zu positionieren. Folgende Komponenten sind für eine neue Strategie zentral:

- **Qualität und Quantität des Außenhandels:** Die Art der gehandelten Güter und das Verhältnis der Exporte zu den Importen müssen gesteuert werden. Importe können für Investitionen wichtig sein, Exporte können Wachstumsimpulse setzen und Außenhandel soll nicht einen konstanten Devisenabfluß bedeuten. Handelspolitik kann hier Rahmenbedingungen zum Zweck der allgemeinen Entwicklung und nicht für die Interessen spezieller Gruppen schaffen.
- **Schutz junger Industrien:** Um die Qualität der Exporte zu steigern und mehr Wertschöpfung ins Inland zu verlagern, ist der gezielte und temporäre Schutz von Industrien mit positiven Externalitäten wie zum Beispiel Innovation notwendig. Der Aufbau von wettbewerbsfähigen Produktionsstrukturen kann aber nur auf Initiative des privaten Sektors erfolgen, der seinerseits günstige politische Rahmenbedingungen braucht.
- **Soziale Sicherheitsnetze:** Eine Reform der Handelspolitik hat immer ökonomische Umverteilungen zur Folge. Die Transmissionskanäle zwischen Handelspolitik und Armut müssen im Auge behalten und Gegenmaßnahmen getroffen werden. Durch Subventionen und Beschäftigungsprogramme können soziale Härten abgefedert werden.
- **Stabilitätsorientierte Unterbewertung:** Wie in Tabelle 15 gezeigt, reagieren Exporte kurz- bis mittelfristig positiv auf eine Abwertung. Der Wechselkurs sollte sich nach der Förderung der Exportdynamik richten und allmähliche Produktivitätsfortschritte mit einer langfristigen Härtung der Währung verbinden (Schelkle, 2000, S.219).
- **Schuldenerlass:** Ein sehr hoher Prozentsatz der laufenden Exporterlöse der Entwicklungsländer fließt in den Schuldendienst bei den Industrieländern. Um eine Reduzierung der Abhängigkeit zu erreichen, ist daher ein Schuldenerlass notwendig.

7.2 Empfehlungen für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit

Die Ausgangslage ist die, daß die Schwerpunktländer stark von technologieintensiven Importen abhängig sind und daß der Außenhandel chronisch defizitär ist. Angesichts hoher öffentlicher Verschuldung, kaum nennenswerter privater Kapitalflüsse und hoher Abhängigkeit von Entwicklungshilfegeldern gibt es in den Schwerpunktländern wenig Spielraum für die Diskussion, ob Handel ja oder nein. Sie sind auf selbst erwirtschaftete Deviseneinnahmen dringend angewiesen und stehen vor der brennenden Frage, wie das chronische Handelsbilanzdefizit und die sehr einseitige Import- und Exportstruktur in ihrem Sinne verbessert werden kann. Die Integration in die Weltwirtschaft ist in einer ungünstigen Form bereits gegeben und Handelsförderung hat die Aufgabe, die Schwerpunktländer aus der Fixierung auf statische komparative Vorteile, die wenig Wachstumsimpulse setzen, herauszuholen.

Auch wenn Außenhandel also keine automatische Lösung für Entwicklungsprobleme ist, besteht angesichts des Devisenabflusses Handlungsbedarf. Dabei ist der spezielle Charakter von Außenhandel zu berücksichtigen, der den wirtschaftlich Stärkeren tendenziell eher zugute kommt. Ein gewisses Platzhirschsyndrom ist sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene zu beobachten: die ersten Industrienationen und gewisse geförderte Sektoren innerhalb einer Volkswirtschaft profitieren mehr als die Späterkommenden. Handelsförderung ist daher dann sinnvoll, wenn sie Entwicklungsländer besser positionieren kann und die Chancen der armen Bevölkerungsschichten steigert. Ebenso wie in anderen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit ist es sehr wohl möglich, die Armen in dynamische Prozesse wie ländliche Elektrifizierung oder Förderung von Klein- und Mittelbetrieben zu integrieren. Der Vorteil dieser Strategie ist, daß dieser Teil der Erwerbstätigen unmittelbar über Familiennetzwerke und geschäftliche Beziehungen mit noch ärmeren Schichten verbunden ist, sodaß zusätzliches Einkommen direkt in diese Bereiche fließt und eine Verteilung des Volkseinkommens gewährleistet ist. Ein breiter armutsverringender Effekt wäre somit gegeben und zusätzliche Exporte bleiben nicht in einer Enklave oder einer Elite des Landes hängen. Dies entspricht dem übergeordneten Ziel der ÖEZA:

„Armutsbekämpfung ist damit ein zentrales Ziel der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Sie ist notwendig, weil Wirtschaftswachstum in Entwicklungsländern zumeist nicht ausreicht, um alle Armen rasch und dauerhaft über die Armutsgrenze zu bringen. Dazu sind gezielte Maßnahmen erforderlich, die diese Menschen direkt erfassen. Eine gerechte Einkommensverteilung muß sicherstellen, daß die Früchte des Wirtschaftswachstums nicht einer kleinen Oberschicht allein zugute kommen. Im übrigen haben auch empirische Untersuchungen ergeben, daß extreme Armut Wirtschaftswachstum behindert“ (BMaA, 2000, S.5).

Nach einer grundsätzlichen Orientierung ergibt sich für die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit einerseits die notwendige Abschätzung der eigenen Kapazitäten und der Bedarf einer Positionierung gegenüber Schwerpunktländern und anderen Gebern. Was die Kapazitäten der ÖEZA betrifft, so sind Know How und finanzielle Mittel in der Handelsförderung bisher beschränkt geblieben. Wenn diese Grundparameter nicht geändert werden, kann ein unmittelbares verstärktes Engagement daher nicht empfohlen werden. Die Konzentration auf Sektoren⁷⁴, wo die ÖEZA einen komparativen Vorteil hat, hat zu einem qualitativ hochstehenden Spektrum von Aktivitäten geführt, in welchem Handelsförderung zur Zeit keinen adäquaten Platz finden würde. Da aber wie oben ausgeführt Handlungsbedarf besteht, könnte eine sinnvolle Strategie sein, Anknüpfungspunkte an schon bestehende Aktivitäten in den Schwerpunktländern zu identifizieren. In den Bereichen Förderung von Mikro-, Klein- und Mittelbetriebsentwicklung, Alternativer Handel und Kooperation mit der UNIDO werden jetzt schon die Produktionsstrukturen verbessert, wodurch sich potentielle Synergieeffekte ergeben. Die zwei wichtigen Ziele der Handelsförderung Diversifizierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, die zur Zeit im internationalen *Mainstream* zu wenig Beachtung finden, können so in länderspezifischer Weise⁷⁵ verfolgt werden. Diese finden sich auch im Drei-Jahres-Programm der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit wieder:

„Ziel der österreichischen Entwicklungspolitik ist es, die landwirtschaftliche, handwerkliche und industrielle Produktion zu steigern. Dazu beitragen soll die wirtschaftliche Diversifizierung in Form von Stärkung des informellen Sektors, der

⁷⁴ Diese Sektoren sind Dezentralisierung, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Mikro-, Klein- und Mittelbetriebsentwicklung, Verkehr und Mobilität, Bildungszusammenarbeit, Energie und Wasser.

⁷⁵ Gute Anknüpfungspunkte könnten sich in Uganda und Nikaragua ergeben, wo es zahlreiche Erfahrungen mit mittleren und kleinen Unternehmen gibt.

Kleinindustrie, der neuen exportorientierten Tätigkeitsgebiete und die Förderung des Privatsektors“ (BMaA, 2000, S.9).

Die österreichische Position zielt darauf ab, handelsfördernde entwicklungspolitische Maßnahmen vor allem angebotsseitig zu setzen, indem man insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder unterstützt, durch Hilfe beim Aufbau produktiver Kapazitäten und Know-how-Transfer angebotsseitige Beschränkungen zu überwinden und sich den internationalen Qualitätsanforderungen stellen zu können. Der potentielle Beitrag der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit zur nationalen Handelspolitik ist daher in der Förderung von Produktionsstrukturen sicherlich effektiver als etwa in der Gestaltung des Handelsregimes oder der Währungspolitik.

Besonders geeignet als Anknüpfungspunkt erscheint der Sektor Mikro-, Klein- und Mittelbetriebsentwicklung (MKMB), der folgendes Ziel hat:

„Die direkte Zielgruppe des MKMB Sektors sind wirtschaftlich aktive Arme, die in den Entwicklungsländern die größte Bevölkerungsgruppe stellen. Durch die erhöhten Einkommen wird es der Zielgruppe und in weiterer Folge den von ihnen wirtschaftlich Abhängigen ermöglicht, ihren Lebensstandard (z.B. ausreichende Ernährung, Schulbildung, Gesundheit) zu verbessern“ (BMaA, 2000, S.13f.).

Laut Informationen der MKMB Konsulentin⁷⁶ ergeben sich folgende mögliche Maßnahmen:

- Verbindung von Alternativem Handel und MKMB: Stärkung von Partnerkooperativen in den Schwerpunktländern, v.a. Lateinamerika.
- Marketingförderung für den nationalen und internationalen Verkauf: Ansatz an der gesamten Produktionskette. Aufbau von Marketingservices und Stärkung der produzierenden Betriebe.
- Microfinance Programme: Unterstützung von HändlerInnen mit Umlaufkapital zur Verbesserung der Versorgung mit Konsumgütern im ländlichen Raum. Fallweise auch grenzüberschreitender Handel.
- Business Linkage Programme zum Aufbau von Verbindungen zwischen großen und kleinen Firmen.

⁷⁶ Diese Informationen basieren auf einem e-mail von Mag. Karin Reinprecht vom 25. September 2002.

Die Strategie im MKMB Sektor ist die Stärkung der Marktposition der Zielgruppe vor allem im lokalen Wirtschaftskreislauf. Über eine Politik der kleinen Schritte kann der Erfolg vom lokalen zum nationalen zum regionalen zum internationalen Handel weiterwandern.

Voraussetzung für Exporte sind größere Firmen, die oft erst aus den vielen winzigen Betrieben entstehen müssen. Entweder muß sich eine stabile Schicht von Mittelbetrieben formen oder die Unternehmen müssen Kooperationen eingehen, um eine entsprechende kritische Größe zu erreichen. Die Wettbewerbsfähigkeit soll vor allem durch Zugang zu Finanzierung und Information gefördert werden.

Im Bereich der internationalen Eingliederung kann die Strategie der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit einerseits aus dem Lobbying für die Interessen der Schwerpunktländer und andererseits in der Liberalisierung des österreichischen Außenhandels bestehen. Dazu bekennt sich das Drei-Jahres-Programm:

„Weiters soll Entwicklungsländern der Zugang ihrer Produkte zu den Märkten des Nordens erleichtert werden. Dazu ist der Ausbau eines offenen multilateralen Handelssystems unabdingbar“ (BMAA, 2000, S.9).

Die Handelsliberalisierung des Nordens ist für die Verbesserung der Weltmarktstellung der Entwicklungsländer essentiell. Auch Österreich sollte in diesem Sinne aktiv sein und keine protektionistischen Interessen vor allem gegenüber LDC verfolgen. Eine kohärente Reflexion der gesamten österreichischen Haltung zu diesem Thema ist notwendig, um ein isoliertes Vorgehen der ÖEZA zu verhindern. Im Sinne eines strukturpolitischen Ansatzes sollten konsequent alle Hindernisse für Importe aus armen Ländern beseitigt werden bzw. sollte zu einer aktiven Importförderung übergegangen werden. Hier kann die ÖEZA eine Lobbyistin sein und die Perspektive der Schwerpunktländer stärker einbringen. In deren Interesse liegen nicht verstärkte Importe aus Österreich – wie manchmal im Namen einer wirtschaftsnahen Entwicklungszusammenarbeit propagiert – sondern die Steigerung der Exporte, gezielte Importe nach Entwicklungsprioritäten und ein Begleiten des Außenhandels durch Direktinvestitionen im Land. Angesichts der nur marginalen Bedeutung Österreichs im Außenhandel der Schwerpunktländer wäre es daher verfehlt, den Schwerpunkt auf den Ausbau des bilateralen Handels zu legen. Viel wichtiger ist für die Schwerpunktländer ein ausgeglichener Außenhandel mit der freien Wahl der regionalen und internationalen

Handelspartner.

Auch innerhalb des Multilateralen Handelssystems würden die Schwerpunktländer mehr entwicklungspolitische Solidarität seitens der Industriestaaten brauchen. Angesichts der sehr gemischten Resultate der bisherigen Liberalisierung in Entwicklungsländern sollte diese nicht weiter vorangetrieben sondern konsolidiert werden. Für die ÖEZA bietet sich eine Position der kritischen Distanz zur WTO an, die versucht auf diplomatischen und politischen Wegen die Interessen der Schwerpunktländer, die bereits in der WTO sind, und jener, die sich um einen Beitritt bemühen, zu unterstützen.⁷⁷

Das Forum der EU kann von der ÖEZA dazu genutzt werden, die aktuellen Trends zum Thema Handel und Entwicklung zu verfolgen und eine spezifisch österreichische Perspektive mit dem Fokus auf der Förderung von Produktionsstrukturen einzubringen. Auch Nicht-*Mainstream* Themen wie Süd-Süd-Integration und Neuordnung der Weltwirtschaft können in diesem Rahmen eher diskutiert werden.

Was das *Trade Capacity Building* betrifft, so schließt sich hier die Argumentation, daß angesichts der begrenzten österreichischen Mittel eine Konzentration auf die bilaterale Kooperation mit den Schwerpunktländern zur Verbesserung der Produktionsstrukturen zielführender ist. Damit wird vermieden, in großen multilateralen Initiativen zur Eingliederung der Entwicklungsländer in das derzeitige Welthandelssystem ohne Gestaltungsmöglichkeiten auf- bzw. unterzugehen. Unumgänglich bleibt es aber, die großen Bewegungen in der weltweiten Handelspolitik mit ihren Auswirkungen auf die Entwicklungsländer zu verfolgen.

⁷⁷ Ein Beispiel ist die Initiative der Österreichischen Vertretung in Genf, Bhutan bei den Beitrittsverhandlungen in die WTO zu begleiten.

8 Literaturverzeichnis

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation, July 2001, forthcoming American Economic Review.

Adam, C., O'Connell, Aid versus Trade Revisited, WPS 2000-19, University of Oxford.

ADB (Asian Development Bank), Bhutan: Country Assistance Plan (2000-2002), 1999.

Africa South of the Sahara 2001, Europa Publications, London 2000.

Anderson, K., J. Francois, J., T.Hertel, B. Hoekman und W. Martin, 2000, „Potential Gains from Trade Reform the in New Millenium”, paper presented at the Third annual Conferenc on Global Economic Analysis, Monash University, Mt Eliza, Australia, June.

Bannister, G., Thugge, K, International Trade and Poverty Alleviation, IMF Working Paper 2001/54.

Bielschowsky, R., Evolución de las ideas de la CEPAL, Revista de la CEPAL, Numero Extraordinario “CEPAL Cincuenta Anos/ Reflexiones sobre America Latina y el Caribe, Octubre 1998 (www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/d/lcg2037/bielchow.htm)

Breuss, F., Schebeck, F., Stankovsky, J., Die Verschlechterung der Handelsbilanz 1991: Ein kurz- oder längerfristiges Phänomen?, in: WIFO Monatsberichte 4/92, S.212ff.

Breuss, F., Außenwirtschaft, Band I, Realer Teil Schwerpunkt Europäische Integration, Springer Verlag, 1997.

Breuss, F., Außenwirtschaft, Band II, Monetärer Teil Schwerpunkt Wirtschafts- und Währungsunion, Springer Verlag, 1998.

Breuss, F., WTO Dispute Settlement from an Economic Perspective – More Failure than Success?, Working Paper Nr 39, Institute for European Affairs, Vienna 2001.

Brew, J., Ndiaye, T., Neuhold, B., WIDE Position Paper on EU Negotiations with ACP countries from a Gender Perspective, 1998.

Brown, D.K., Alan V.Deardoff und R.M.Stern, “CGE Modelling and Analysis of Multilateral and Regional Negotiating Options, Discussion Paper No 468, Ann Arbor: University of Michigan, Research Seminar in International Economics, 2001.

Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (BmaA), Drei-Jahres-Programm 2001 bis 2003 der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit, Wien 2000.

Cohen, B., EMU and the Developing Countries, World Institute for Development Economics Research, Working Paper No 177, March 2000.

Collier, P., The Trade Policy Review of Uganda, S. 649-664, 1997.

Der Standard, Angst vor "Kolonialisierung", 2. Mai 2002.

Dessus, S., Fukasaku, K. Safadi, R., Multilateral Tariff Liberalisation and the Developing Countries, OECD 1999.

DFID (Department for International Development), Ministerial Meeting on Trade and Poverty in LDCs, Background Paper 1-4, London 19. März 2001.

Diaz-Bonilla, E., Robinson, S., Globalization, Trade Reform and the Developing Countries, in: Annual Report 1998, International Food Policy Research Institute (IFPRI). S.21-29.

ECDPM (European Centre for Development Policy Management), The EC's Impact Studies on Regional Economic Partnership Agreements (Lomé Negotiating Brief No 5), Maastricht, 1999.

Edwards, S., Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXXI, September 1993, pp. 1358-1393.

EIU Country Profiles and Reports 2000 and 2001 für Nicaragua, Burkina Faso, Cape Verde, Ethiopia, Mozambique, Rwanda, Uganda.

Europäische Kommission, Wirtschafts- und Währungsunion, Kompendium des Gemeinschaftsrechts, Juni 1999.

Europäische Kommission, Partnership Agreement between the African Caribbean and Pacific States and the European Community and its Member States, 8. Februar 2000, CE/TFN/GEN/23-OR, ACP/00/0371/00.

Europäische Kommission, Regulation 416/2001 vom 26.2.2001, Official Journal no L60 of 1.3.2001.

Europäische Kommission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Trade and Development, Assisting Developing Countries to Benefit from Trade, Brussels 18.9.2002.

Europäische Union, Ratsbeschlüsse zur Kommunikation der Kommission, Brüssel 20.11.2002, Nr 14514/02.

The Far East and Australasia 2001 zu Bhutan, London 2000, S.166-180.

Fontana, M., Wood, A., Modeling the Effects of Trade on Women, at work and at Home, in: World Development, Vol. 28, No.7, 2000, S.1173-1190.

Fukasaku, K., Special and Differential Treatment for Developing Countries, Working Papers No 197, UNU World Institute for Development Economics Research, September 2000.

Ghafele, R., Globalisierung, frankophones Afrika und die WTO, Eine historische

Diskursanalyse, WUV Universitätsverlag, Dissertationen der Universität Wien, 2002.

GoR (Government of Rwanda), Action Programme for the Development of Rwanda 2001-2010, Presentation at the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, 2001.

Greenaway, D., Morgan, W., Wright, P., Trade Reform, Adjustment and Growth: What Does the Evidence Tell Us?, in: The Economic Journal, , Vol. 108, No 450, September 1998. S. 1547-1611.

Honma, M., Food Security and WTO negotiations on agriculture, in: Quarterly Journal of International Agriculture 39 (2000), No. 4: 359-378.

Hurtado, M.E., More Power to the World Trade Organization?, Panos Briefing, November 1999.

Ianchovichina, E., A. Mattoo, and M. Olarreago, 2000, "Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much is it Worth and Who Pays?" Development Research Group (Washington D.C.: World Bank).

IBRD, World Bank Support for Developing Countries on International Trade Issues, SecM99-603, 1999.

IBRD, Trade Blocs, SecM99-809/1, 2000.

IDA (International Development Association), Bhutan: Country Assistance Strategy, Washington 1999.

IDA/IMF (International Development Association/International Monetary Fund), Rwanda: Preliminary Document on the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries, Washington 2000.

IMF, Cape Verde: Statistical Annex, IMF Country Report No 01/175, Washington October 2001.

IMF/World Bank, Market Access for Developing Countries' Exports, Washington, April 2001.

IUED (Institut Universitaire d'Etudes du Developpement), Effets de L'Uruguay Round sur les pays en developpement, Genf, 1995.

Kappel, Robert, Neugestaltung einer langjährigen Partnerschaft, in: Schwerpunkt Lomé Abkommen, SÜDWIND-Magazin Nr. 4a, 1998, S.1-4.

Krueger, A., Why Trade Liberalisation is Good for Growth, in: The Economic Journal, , Vol. 108, No 450, September 1998. S-1513-1523.

Krugman, P., Obstfeld, M., International Economics, Theory and Policy, Boston et al., 6. Aufl., 2003.

- Martenczuk, B., Die EG-AKP Handelsbeziehungen und die WTO, Jahrestagung der Wirtschaftsuniversität Wien, 2001.
- Matambalya F./Wolf S., The Framework Agreement: Who will profit from the co-operation between the EU and the ACP States?, in: Agriculture + Rural Development 2/2000.
- MEDAC (Ministry of Economic Development and Cooperation), Ethiopia: Development Framework and Plan of Action 2001-2010, Presentation an Third United Nations Conference on the Least Developed Countries, Addis Ababa 2001.
- Michalopoulos, C., The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the World Trade Organization, World Bank, July 2000.
- Milner, C., Trade Regime Bias and the Response to Trade Liberalisation in Sub-Saharan Africa, in: Kyklos, Vol. 51 – 1998 – Fasc.2, S. 219-236.
- Ministry of Finance and Economic Planning, Rwanda Development Indicators – Poverty Reduction, July 2000.
- Niessner, B., Looking behind Fair Trade, Dissertation London School of Economics, 1996.
- Nohlen, D., Nuscheler, F., Handbuch der Dritten Welt, Bd1 Grundprobleme – Theorien – Strategien, Verlag J.H.W. Dietz Nachf. 1993.
- Nohlen, D., Raul Prebisch (1901-1986), Das Zentrum-Peripherie-Modell der internationalen Wirtschaftsbeziehungen, in: Entwicklung + Zusammenarbeit, Jg 40, 1999:11, S.316-319.
- Novy, A., Geld ist eine Waffe, die den Gegner verwirrt, in: Journal für Entwicklungspolitik XVI/2, 2000, S.189-208.
- Ocampo, J., Taylor, L., Trade Liberalisation in Developing Economies: Modest Benefits but Problems with Productivity Growth, Macro Prices, and Income Distribution, in: The Economic Journal, , Vol. 108, No 450, September 1998. S. 1523-1547.
- OECD, Survey of DAC Members' Cooperation for Capacity Development in Trade, Paris 1997.
- OECD (Weiner/Cotton), Background Paper – Capacity Development for Trade: Towards Good Practices, May 2000.
- OECD, Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context, April 2001.
- Patel, Chandra Kant/ Gayi, Samuel, Trade Diversification in the Least Developed Countries, UNCTAD, Edward Elgar Publishing, 1997.
- Pollok, D., Kerner, D., Love, J., Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL, Revista de la CEPAL 75, Diciembre 2001, S.9-23.

- Poth, R., Im Irrgarten der Globalisierungsdebatte, in: Südwind-Magazin, Oktober 2001a.
- Poth, R., Dramatik in Doha, in: Südwind-Magazin, Dezember 2001b.
- Raffer, K., Singer, H.W., The economic North-South divide: six decades of unequal development, Edward Elgar Publishing, 2001.
- Rodrik, D., Development Strategies fo the Next Century, Harvard University, February 2000.
- Rodrik, D., The Developing Countries' Hazardous Obsession with Global Integration, January 2001.
- Sachs / Warner, Economic Reform and Process of Global Integration, Brookings Papers on Economic Activity, 1995, 1: 1 –118.
- Schelke, W., Geldpolitik, Währungsstabilität und Entwicklung, in: Journal für Entwicklungspolitik XVI/2, 2000, S.209-231.
- Sharma, Ramesh, The Uruguay Round and WTO 2 – a resumé and outlook for the developing countries in agriculture, in: agriculture + rural development I/2000, S.47-49.
- Stevens, Chris, WTO: Understanding the Development Angle, Abstract & Briefing No 1 (Developing Countries and Multilaterlism), Institute of Development Studies, Sussex, 1999.
- Stevens, Christopher/ Kennan, Jane, The Impact of the EU's "Everything but Arms" Proposal: A Report to Oxfam, Institute of Development Studies, Sussex, January 2001.
- Stiglitz, J., Die Schatten der Globalisierung, Siedler Verlag, 2002.
- Tharakan, P.K.M., the Problem of Anti-Dumping Protection and Developing Country Exports, www.wider.unu.edu/publications/wp198a.htm, September 2000.
- Thirlwall, A., Trade Agreements, Trade Liberalization and Economic Growth: A Selective Survey, in: Afrian Development Review, December 2000, Vol.12 No. 2, S. 129-161.
- Todaro, M., Economic Development in the Third World, 4th impression, Longman Group UK Limited, 1992.
- Tsikata, Y., Globalization, Poverty and Inequality in Sub-Saharan Africa: A Political Economy Appraisal, OECD, 2000.
- Uchatius, W., Vergesst die Globalisierungsdebatte!, in: Die Zeit, Nr 28, 4.7.2002.
- UNCTAD, Trade and Development Report, 1999, Fragile recovery and risks, Trade, finance and growth, New York and Geneva.
- UNCTAD, Trade and Development Report, 2001, Global trends and prospects, Financial architecture, New York and Geneva.

UNCTAD/Commonwealth Secretariat, Duty- and Quota-Free Market Access for LDCs: An Analysis of Quad Initiatives, 2001, London and Geneva.

UNDP, Human Development Report 2001.

Urff, Winfried v., Development and Agricultural Policies of the European Union – More Coherence is Needed, in: Agriculture + Rural Development I/2000, S.50-53.

Van Hove, K., Solignac Lecomte, H.B., Aid for Trade Development: Lessons for Lomé V, ECDPM Discussion Paper 10, Maastricht: ECDPM, 1999.

Wagner/Kaiser/Beimdiek, Ökonomie der Entwicklungsländer, 2. Auflage, UTB 1230.

Waringo, Karin, Die Internationalisierung der Produktion in der französischen Regulationstheorie, Campus Verlag 1998.

Wellmer, Gottfried, SADC zwischen regionaler Integration und reziprokem Freihandel mit der Europäischen Union, Dritte Welt Haus Bielefeld Koordination Südliches Afrika, 2000.

White, H., Leavy, J., Economic Reform and Economic Performance: Evidence from 20 Developing Countries, in: The European Journal of Development Research, Vol 13, Nr 2, December 2001, p.120-144.

World Bank, Entering the 21st Century, world Development Report 1999/2000, Oxford University Press, 1999.

WTO, Trade Policy Review Uganda, 1995, Genf.

WTO, Trading into the Future, Introduction to the WTO, Genf, 1997.

WTO, Trade Policy Review Burkina Faso 1998,
www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp89_e.htm

WTO, Trade Policy Review Nicaragua 1999, Genf.

WTO, “Ministerial Declaration”, Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9-14 November 2001, WT/MIN(01)DEC/W/1, 14 November 2001 (www.wto.org).

9 Annex

Tabelle 18: Weitere Projektbeispiele zu Trade Capacity Building

Organisation	Titel	Ziel	Aktivitäten
EU www.pmu@acpepa.org	Kapazitätenaufbau zur Unterstützung der Vorbereitung von Wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen	Technische Assistenz bei der Vorbereitung und Durchführung von Verhandlungen	Entwicklung von Verhandlungspositionen, Verhandlungstechniken, Assistenz für Organisationen der regionalen Integration
ITC www.intracen.org	Kapazitätenaufbau im Handel	Wettbewerbs- und Angebotsfähigkeit der Unternehmen	Produktentwicklung, Marketing, handelsunterstützende Dienstleistungen, Strategien zur Handelsentwicklung
ITC www.intracen.org	Exportinduzierte Armutsbekämpfung	Identifizierung der Exportsektoren mit hohem Potential der Armutsreduktion	Zielsektoren: landwirtschaftliche Produkte, Kunsthandwerk, gemeinschaftsorientierter Tourismus, Leder, Leichte verarbeitende Industrie, Textilien
UNCTAD www.unctad.org/en/techcop/tradpage.htm	International Trade	Erhöhung der Handelschancen der Entwicklungsländer durch Beratung, Information und Training	Verbesserung der Exportchancen, Reduktion der Transaktionskosten für Exporte und Importe
UNCTAD/UNDP jagdish.saigal@unctad.org	Globalisierung, Liberalisierung und Nachhaltige Menschliche Entwicklung	Nutzen der Chancen der Globalisierung	Global: Effektive Partizipation in regionalen, bilateralen und multilateralen Verhandlungen, Länderspezifisch: Integration in die Weltwirtschaft und Nachhaltige Menschliche Entwicklung

USAID	The Enterprise Network Initiative (Afrika)	Verbesserung des Geschäftsklimas und Förderung von Handel und Investitionen in der Region	Wettbewerbsfähigkeit der Mitglieder, Zugang zu Finanzierung, Geschäftliche Informationen, Regionale Integration
World Bank www.worldbank.org/wbiep/trade/COURSES.html	Kurs „International Trade and Development“	Stärkung der Kapazität zur Teilnahme im Multilateralen Handelssystem	Drei Kursmodule (Handelspolitik, praktische Instrumente zur Analyse von Handelspolitik, WTO)
WTO Training.institute@wto.org	Trainingsinstitut	Einführung in WTO Bestimmungen	Dreimonatige Kurse zu Handelspolitik, Kurzeinführungen, Training of Trainers, Fernkurse, Universitäre Kooperation
WTO/World Bank www.worldbank.org/wbiep/trade/WTO_2000.html	WTO 2000 Capacity Building Project	Bessere Beteiligung der Entwicklungsländer in der nächsten WTO Runde	Forschung und Aufbau von Kapazitäten