

# Liberalisierung ohne Limit

Warum die NAMA Verhandlungen gefährlich  
für Entwicklung und Umwelt sind



Uwe Hermanns

Uwe Hermanns

Liberalisierung ohne Limit:

Warum die NAMA Verhandlungen  
gefährlich für Entwicklung und Umwelt  
sind

Fotos Copyright: Uwe Hermanns

Trade Focus Consult, Arbeitspapier No. 1, Oktober 2005.

<http://www.tradefocus.de/consult>

## **Inhalt**

1. Zusammenfassung .....	2
2. Worum geht es auf dem Weg nach Hongkong?.....	2
3. Unsicherheit über versprochene Wohlfahrtsgewinne .....	4
4. Hongkong als Scheidepunkt für den weiteren Verlauf der Globalisierung .....	9
5. Ignoranz gegenüber empirischen Studien über Effekte der Liberalisierung .....	13
5.1 Die geschwächte verarbeitende Industrie Afrikas .....	19
5.2 Marktversagen in Indonesien .....	23
5.3 Indien vor dem Hintergrund der Erfahrungen Argentiniens .....	23
5.3.1 Interne Dynamik und absehbare Schwierigkeiten mit der Liberalisierung .....	23
5.3.2 Argentiniens Öffnung für ausländische Unternehmen .....	28
6. Umweltressourcen .....	30
7. Fazit: Globalisierung mit Politikspielräumen .....	31

# Liberalisierung ohne Limit: Warum die NAMA Verhandlungen gefährlich für Entwicklung und Umwelt sind

## 1. Zusammenfassung

Die NAMA Verhandlungen, deren Abschluss zur Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Hongkong im Dezember 2005 angestrebt wird, bedrohen Industrialisierungschancen der Entwicklungsländer, führen zu mehr Armut, erschweren ein zukunftsfähiges Management von Umweltressourcen und lassen demokratische Prozesse zu einem Papiertiger werden, weil wirtschaftspolitische Spielräume genommen werden. Das derzeit erreichte Liberalisierungsniveau ist ausreichend. Aus diesen Gründen wird von Nichtregierungsorganisationen ein Stopp der Verhandlungen und eine Bewertung der Verhandlungsziele gefordert.<sup>1</sup>

## 2. Worum geht es auf dem Weg nach Hongkong?

Nach dem Scheitern der Ministerkonferenz in Cancún, Mexiko, im September des Jahres 2003, beschlossen die Mitglieder der WTO, dass so schnell wie möglich nachgeholt werden soll, was in Cancún nicht gelangt. Geplant ist, dass diese Bemühungen auf der Ministerkonferenz in Hongkong vom 13. bis 18. Dezember 2005 abgeschlossen sein sollen.

Ziel der Industrieländer bei diesen Verhandlungen ist es, eine weitgehende Zollsenkung für sämtliche Waren des verarbeitenden Sektors, sogenannte nicht-agrarische Güter (non-agricultural market access, 'NAMA') durchzusetzen.<sup>2</sup> Die USA streben sogar einen vollständig freien Handel auf weltweiter Ebene für sämtliche Industrie- und Konsumgüter bis 2015 an. Schon aufgrund einer ganz anderen Verhandlungsmethode, einer formel-basierten Kürzung, wird die Intensität der Liberalisierung intensiver als in der Uruguay Runde ausfallen, die zur Gründung der WTO führte.<sup>3</sup>

Bei dieser Forderung nach einer schnellen und sehr weitgehenden Liberalisierung werden zwei Problemdimensionen ignoriert: Einerseits werden schwache Industriebereiche in

---

<sup>1</sup> Siehe die folgenden NGO Publikationen über NAMA: ActionAid. Bound and tied. The developmental impacts of industrial trade liberalization at the World Trade Organization. 2005. In: <http://www.actionaid.org>; Hilary, John. The Doha Industrialization Agenda: Non-Agricultural Market Access Negotiations at the WTO, April 2005. In: <http://www.waronwant.org>; Forum Umwelt und Entwicklung, Greenpeace, Evangelischer Entwicklungsdienst, WEED. Das NAMA-Drama. Wie die WTO-Verhandlungen über Industriegüter Umwelt und Entwicklung bedrohen. Oktober 2005. In: <http://www.forumue.de>.

<sup>2</sup> Grundlegende Informationen in Kohr, Martin, Goh, Chien Yen. The WTO Negotiations on Non-Agricultural Market Access: A Development Perspective. November 2004. In: <http://www.twinside.org.sg>. (fortan Kohr/Goh 2004); sowie: Akyüz, Yilmaz. The WTO Negotiations on Industrial Tariffs: What is at stake for developing countries? Geneva: May, 2005. In: <http://www.twinside.org.sg/akyuz.htm>. (fortan Akyüz 2005); de Córdoba, Santiago Fernandez, Laird, Sam, Vanzetti. Trick or Treat? Development opportunities and challenges in the WTO negotiations on industrial tariffs. David. Draft 10 May 2004. UNCTAD Trade Analysis Branch: <http://192.91.247.38/tab/Default.asp>. (fortan de Córdoba et al. 2004)

<sup>3</sup> Angestrebt wird eine formelbasierte Kürzung sämtlicher Zollpositionen, im Gegensatz zu einer durchschnittlichen Senkung in der Uruguay Runde, bei der einzelne Zölle unangetastet bleiben konnten. Dazu kommt die Forderung nach einer weitgehenden Ausdehnung der Verbindlichkeit der Zollniveaus. Akyüz 2005: 4-5.

Entwicklungsländern in ihrem Bestand bedroht und dadurch können Armut und Arbeitslosigkeit weiter steigen. Andererseits bezieht die vorgeschlagene Liberalisierung im Rahmen der NAMA Verhandlungen auch den Bereich Umweltressourcen (Fischerei, Wälder und mineralische Rohstoffe) mit ein. Eine Vertiefung der Liberalisierung bei den Umweltressourcen würde zu deren zunehmender Ausbeutung führen und schränkt die Fähigkeit der Regierungen ein, Handelsmaßnahmen zu nutzen, die ein zukunftsfähiges und dem Gemeinwohl entsprechendes Management der Rohstoffvorräte ermöglichen.

Obwohl die Verhandlungspositionen der Industrie- und Entwicklungsländer weit voneinander entfernt liegen, gibt es Bewegung in den Verhandlungen, weil Partikularinteressen helfen einen gemeinsamen Nenner zu finden. Einige große Entwicklungsländer sind an einem verbesserten Marktzugang für landwirtschaftliche Produkte interessiert, Brasilien etwa im Zuckerbereich. Parallel dazu wird über Dienstleistungsliberalisierung verhandelt, Indien ist hier nicht gleichgültig. Die Möglichkeit, hier zu einer Einigung zu kommen, treibt die Verhandlungen trotz großer Differenzen zwischen den Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer voran.

Der Gang der NAMA Verhandlungen stellt sich bislang wie folgt dar: In der Sitzung des WTO-Generalrates am 31. Juli 2004 gelang es einen Rahmen ('framework') auszuhandeln, das es ermöglicht, später über genaue Zahlen ('modalities') zu verhandeln, das so genannte Juli-Paket. Dass die Verhandlungen danach ins Stocken geraten sind, wurde am 27. bis 29. Juli 2005 bei der Tagung des Allgemeinen Rates der WTO in Genf deutlich, etwas später scheiterte eine Mini-Ministerkonferenz in Dalian, China.<sup>4</sup>

Zweifelhaften Schwung gewannen diese Verhandlungen, wenn es den Industrieländern gelingt die Entwicklungsländer auseinander zudividieren und den Verhandlungsprozess auf eine Gruppe von fünf Ländern ('five interested parties', FIPs<sup>5</sup>) zu begrenzen. Die zu dieser Gruppe gehörigen zwei großen Schwellen- bzw. Entwicklungsländer Brasilien und Indien zählen zu den Hauptadressaten der NAMA Zollsenkungsforderungen und sich gleichzeitig an einem Marktzugang im Agrar- und Dienstleistungsbereich interessiert. Denkbar wäre sogar, dass diese fünf Staaten im Alleingang die Verhandlungen abschließen. Danach könnten sie versuchen diese Einigung auf alle anderen WTO-Mitgliedstaaten auszudehnen. Zwischendurch verhandelten die Entwicklungsländer zwar wieder im Rahmen einer G-20 Gruppierung.<sup>6</sup> In diesem aufgeweiteten Forum sind immerhin vier Vertreter Afrikas präsent. Trotzdem ist es für kleine Entwicklungsländer schwierig, einen ernstzunehmenden Einfluss auf die Verhandlungen zu nehmen.

---

<sup>4</sup> In Dalian, China eingeladen waren: Ägypten, Argentinien, Australien, Bangladesch, Barbados, Benin, Brasilien, Kanada, Chile, Kolumbien, Costa Rica, die EU, Hongkong, Indien, Indonesien, Jamaika, Japan, Kenia, Korea, Malaysia, Mexiko, Neuseeland, Nigeria, Pakistan, Ruanda, Singapur, Südafrika, Schweiz, Thailand, die USA und Sambia.

<sup>5</sup> Zu den FIPs gehören Australien, Brasilien, Indien, die EU und die USA. Im 23. September trafen sich die Akteure im Rahmen einer "New Quad" (EU, US, Brazil, India) in Paris. Danach wird es wieder ein FIPS Treffen geben ("New Quad" plus Australien) und zudem ein Treffen im Rahmen einer erweiterten FIPS-Gruppe (eingeschlossen Schweiz und Malaysia).

<sup>6</sup> Zur Gruppe der G-20 gehören: Argentinien, Brasilien, Bolivien, China, Chile, Kuba, Guatemala, Indien, Indonesien, Mexiko, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Ägypten, Südafrika, Nigeria, Tansania, Simbabwe, Thailand, Venezuela. Siehe: <http://www.g-20.mre.gov.br>. Die Mitgliederzahl ist leicht schwankend. Kurz vor Cancún kommen El Salvador, Kuba, Pakistan dazu, nach Cancún treten Kolumbien, Peru, El Salvador und Costa Rica auf Druck der USA formal aus.

Ob dieser letzte Satz wahr oder falsch ist, wird vor allem am Schicksal der Baumwollinitiative der vier westafrikanischen Länder Benin, Burkina Faso, Tschad und Mali sichtbar werden, die auf eine Abschaffung von Baumwollsubventionen drängen, weil dies zu sehr niedrigen Weltmarktpreisen führt.<sup>7</sup> Obwohl ein Entgegenkommen besonders der USA aber auch von EU und China, eine breite und wirksame Armutsreduzierung in vielen afrikanischen Ländern mit sich bringen, und helfen würde, die Millenniumsziele zu erreichen, wird diese Initiative im Abschlusskommunique der Mini-Ministerkonferenz in Dalian, China nicht erwähnt, obwohl zu diesem Anlass Benin, Nigeria, Kenia, Sambia und Südafrika eingeladen waren.<sup>8</sup>

Seit dem 1. September hat der neue WTO-Generalsekretär Pascal Lamy seine Arbeit aufgenommen und ab dem 19. September begann ein umfangreiches Arbeitsprogramm zur Vorbereitung der Konferenz in Hongkong. Die EU und die USA hoffen, dass er als Vermittler stärkeren Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen kann. Für die Entwicklungsländer und die WTO-kritischen Nichtregierungsorganisationen wird dies bedeuten, dass sie in der nächsten Zeit wieder als Blockierer der Verhandlungen dargestellt werden, wenn sie ihre legitimen entwicklungs- und umweltpolitischen Anliegen vertreten sehen wollen.

### 3. Unsicherheit über versprochene Wohlfahrtsgewinne

Der internationale Handel - kann - die Wohlfahrt weltweit steigern. In der Öffentlichkeit wird aber so getan, als ob sich aus einer Zollsenkung mit Sicherheit Wohlfahrtsgewinne ergeben und es werden Summen genannt, die auf den ersten Blick beeindruckend erscheinen (etwa zwischen US\$ 108 Mrd. und US\$ 370 Mrd.).<sup>9</sup> Diese Summen werden mit Gleichgewichtsmodellen berechnet, deren Ergebnisse zweifelhaft sind.

Wenn zugestanden würde, dass diese Modelle immerhin Anhaltspunkte für reale Entwicklungen liefern können<sup>10</sup>, ist zuerst einmal auffällig, dass in der Öffentlichkeit nicht darauf hingewiesen wird, dass diese Modelle zum Ergebnis haben, dass einzelne Länder massiven Veränderungen ihrer Produktionsstrukturen ausgesetzt sind. So wird (dies sind Outputveränderungen) bei einer Agrarliberalisierung Indien einen Rückgang von 3,4 % und Vietnam 13,3 % hinnehmen müssen.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Siehe: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/cotton\\_subcommittee\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/cotton_subcommittee_e.htm). Siehe auch: Sumner, Daniel A. Reducing Cotton Subsidies: The DDA Cotton Initiative. In: Anderson, Kym, Martin, Will. Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda. Washington: World Bank, 2005. In: <http://www.worldbank.org>.

<sup>8</sup> Siehe: Informal Ministerial Meeting, Dalian 12-13 July 2005. Co-chairs' Summary. In: [www.ictsd.org/infoscrc/ministerial/hongkong/Dalian\\_IMM\\_Co-chairs\\_Summary-Final\\_Version.pdf](http://www.ictsd.org/infoscrc/ministerial/hongkong/Dalian_IMM_Co-chairs_Summary-Final_Version.pdf).

<sup>9</sup> Überblick in: Cline, William R. Trade Policy and Global Poverty. Washington, D.C.: Institute of International Economics, 2004. (fortan Cline 2004); siehe für eine Gleichgewichtssimulation, die weitaus skeptischer stimmt: Bouet, Antoine, Bureau, Jean-Christophe, Decreux, Yvan, Jean, Sebastian. Multilateral agricultural trade liberalization. The contrasting fortunes of developing countries in the Doha Round. CEPII Working Paper, No. 18 November 2004. In: <http://www.cepii.fr>. (quoted as Bouet et al. 2004)

<sup>10</sup> Die WTO schließt vorsichtig: "The numbers that come out of the simulations should only be used to give a sense of the order of magnitude that a change in policy can mean for economic welfare and trade. But much more can be done to create confidence in the results." Piermartini, Roberta, Teh, Robert. Demystifying Modelling Methods for Trade Policy. Discussion Paper No. 10. Geneva: World Trade Organization, 2005. In: <http://www.wto.org>. S. 53. (fortan Piermartini/Teh 2005)

<sup>11</sup> Anderson, Kym, Martin, Will, van der Mensbrugge, Dominique. Market and Welfare Implications of Doha Reform Scenarios. In: Anderson, Kym, Martin, Will (eds.). Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda. Washington: World Bank, 2005. In: <http://www.worldbank.org>. S. 48.

Sub-Sahara Afrika verliert im Chemie- (- 5), Leder- (- 14 %) und Bekleidungsbereich (- 6 %) bei freiem Handel.<sup>12</sup> Im Automobilbereich verliert China (- 18 %) und Indien (- 6 %) und sonstige Länder Südasiens verlieren sogar - 47 % im Automobilbereich und dazu noch - 19 % bei Motorrädern.<sup>13</sup> Klar ist, dass dies negative Konsequenzen für die Industrialisierungsbemühungen der betreffenden Ländern haben würde.

Die Ergebnisse der Gleichgewichtsmodelle sind problematisch, weil meist nur statische Effekte einer neuen Ausrichtung von Produktionsfaktoren gemäß neue wirksamer komparativer Vorteile gemessen werden, ohne dass die Kosten dieser Neuausrichtung der Wirtschaft beachtet werden. Nicht einbezogen wird, dass bestehende Sektoren sich erfolgreich dynamisch entwickeln könnten. Dazu kommt, dass oft eine vollständige agrar- und industriebezogene Liberalisierung zugrundegelegt wird, ein Szenario das unwahrscheinlich ist.<sup>14</sup>

Auf einer grundlegenden Ebene ist zudem zweifelhaft, ob die statische, neoklassische Sicht, die den Gleichgewichtsmodellen zugrunde liegt, wirtschaftliche Vorgänge angemessen beschreibt. Die eigentlich vorherrschende und realistische Sichtweise in der Wirtschaftswissenschaft ist eine dynamische Theorie, die auf einem aufgeweiteten Katalog von Einflussfaktoren beruht. Darunter befindet sich Technologiediffusion und eine auf dem Erwerb technologischer Fähigkeiten basierende Produktivitätssteigerung.<sup>15</sup> In den Industrieländern kommt dazu, dass die Firmen vom Staat mit speziellen Rahmenbedingungen versorgt werden, die als komplexe Mixtur zwischen Risikoeinräumung und Risikoreduzierung wirksam werden. Zwar herrscht zwischen den Firmen mal mehr oder mal weniger Wettbewerb, zum Teil werden Risiken aber abgemildert, zum Beispiel durch die Tolerierung von Technologietransfer, die Forschungs- und Entwicklungsförderung und die Bereitstellung von ausgebildeten Fachkräften.<sup>16</sup> Dieses wohlfahrtsmaximierende Risikoarrangement, über das die Entwicklungsländer nur unzureichend verfügen, ist der Kern des Erfolgs der Industrieländer nach dem Zweiten Weltkrieg.

Aus dieser dynamischen Sicht folgt nicht, dass nur eine vollständige Liberalisierung des Welthandels zu Wohlfahrtsgewinnen führt und nur eine Zuweisung der Erfolgchancen gemäß Weltmarktpreisen zu einem optimalen Wirtschaftswachstum führt. Zumindest zu einem gewissen

---

<sup>12</sup> de Córdoba et al. 2004: 10-11, 27.

<sup>13</sup> de Córdoba et al. 2004: 27.

<sup>14</sup> Siehe zur Kritik oben im Text: Vanzetti, David, McGuire, Greg, in collaboration with Prawobo. Trade Policy at Crossroads - the Indonesian Story. United Nations Conference on Trade and Development. Trade Analysis Branch. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 28. United Nations: New York and Geneva, 2005. In: <http://192.91.247.38/tab/Default.asp>. S. 22-23. (fortan Vanzetti et al. 2005); ebenso kritisch Akyüz 2005: 31-35.

<sup>15</sup> Siehe aus dem Bereich der Wachstumstheorie: Maddison, Angus. Monitoring the World Economy 1820-1992. Paris: OECD, 1992. S. 33-57; der Theorie der Wettbewerbspolitik: Scherer, F. M., Ross, David. Industrial market structure and economic performance. Third Edition. Boston: Houghton Mifflin, 1990; und dem dynamischen Modellbau: Nelson/Winter 1982: Nelson, Richard R., Winter, Sidney G. An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982. S. 315, 341-342, 401. Schon Adam Smith beschreibt 1776 die temporären Vorsprünge von Firmen durch den technologischen Wandel, der eine Produktionssteigerung durch Massenproduktion: Smith, Adam. Der Wohlstand der Nationen. (Hrg.) Recktenwald, Horst Claus. München: dtv, 1999. S. 9-10, 53.

<sup>16</sup> Dies wird von Chang "socialization of risk" genannt, weil die Firmen dadurch mehr Risiken eingehen, als dies denkbar wäre, wenn die Firmen ohne Staat, autonom, handeln würden. Darunter fällt nicht nur die eher direktere Industriepolitik, wie eine Restrukturierung sondern auch Forschungs- und Entwicklungsförderung etc. Chang, Ha-Joon. The Political Economy of Industrial Policy. New York: St. Martin's Press, 1994. S. 78-79. Dies ist kompatibel mit den Erkenntnissen und der Argumentation von Lall, Sanjaya. Technological Capabilities and Industrialization. In: World Development, Vol. 20, No. 2, 1992. S. 165-186.



Grad - ergänzend zum neoklassischem Szenario - ist es vorstellbar, dass eine weltweite Wohlfahrtssteigerung darauf basiert, dass in den Ländern der Welt dynamische Wachstumsprozesse initiiert werden, die auf internen Dynamiken beruhen.

Aus dieser Perspektive können die extremen Zollsenkungsziele einiger Akteure in den NAMA Verhandlungen mit Blick auf das globale Gemeinwohl abgelehnt werden, weil sich die Entwicklungsländer durch eine vollständige Liberalisierung auf ein Festlegung ('lock in') mit ungünstigen Folgen einlassen würden. Resultat wäre eine Ausrichtung der Produktionsschwerpunkte der Länder allein gemäß komparativer Vorteilen, die durch die Weltmarktpreise vorgegeben werden. Dies würde dazu führen, dass derzeit noch bestehende Industrien aufgegeben werden und sich viele Länder auf arbeits- und rohstoffintensive Sektoren konzentrieren, die eine niedrige Wertschöpfung und ein niedriges Produktivitätswachstum aufweisen können.<sup>17</sup> Zudem würden die Länder in die Produktionsnetzwerke internationaler Konzerne eingebunden, so dass Möglichkeiten eines auf nationalen Bedingungen beruhenden Wachstums verschenkt werden, durch das eine erfolgreiche Integration in die Weltmärkte unter Nutzung einer diversifizierten Produktpalette viel besser möglich wäre.

In einigen Gleichgewichtsmodellen werden dynamische Effekte integriert. Überraschenderweise wird dies nicht dazu genutzt, eine realistischere Simulation von Anpassungseffekten anzustreben. Im Weltbank Modell (Global Economic Prospects, 'GEP') wird Liberalisierung kausal mit einem größeren Produktivitätswachstum verbunden, obwohl dieser Zusammenhang in der Realität nicht eindeutig ist.<sup>18</sup> Die Weltbank berechnet auf diesen vereinfachenden Modell bis 2015 bei einer vollständigen Handelsliberalisierung eingeschlossen eines kompletten Subventionsabbau im Agrarbereich eine Wohlfahrtssteigerung für Entwicklungsländer von US\$ 830 Mrd. (die Landwirtschaft hat davon einen Anteil von US\$ 587 Mrd.).<sup>19</sup>

Gerade Wohlfahrtseffekte im Bereich der Landwirtschaft durch eine vollständige Agrarliberalisierung sind aber ein problematischer Erfolgsindikator. Eine klar fassbare Armutsreduzierung für die am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) wird in der Literatur vor allem selektiven Agrarliberalisierungsmaßnahmen in Industrieländern zugeschrieben, die in Bereichen erfolgen, in denen die LDCs zu einer Angebotsreaktion in der Lage sind, etwa

---

<sup>17</sup> Choudri/Hakura 2000: 3-4, 10, 13-14.

<sup>18</sup> So wird in bezug auf Länder, die sich auf dem Weltmarkt vor allem mit traditionellen, langsam wachsenden Exportprodukten (hier Agrarprodukte, Papier, sonstige verarbeitete Produkte) etablieren können, also etwa Sub-Sahara Afrika, gezeigt, dass in bezug auf diese Sektoren kein Zusammenhang Handel und Produktivitätswachstum besteht. Dieser besteht eher in bezug auf Länder mit höheren Anteilen verarbeitender Industrie. Choudri/Hakura 2000: Choudhri, Ehsan U., Hakura, Dalia S. International Trade and Productivity Growth: Exploring the Sectoral Effects for Developing Countries. IMF Working Paper, WP/00/17. In: <http://www.imf.org>. S. 3-4, 10, 13-14 (fortan Choudri/Hakura 2000); skeptisch zum Zusammenhang Offenheit und Produktivitätswachstum: Rodrik, Dani, Francisco Rodríguez. Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence, newly revised, May 2000. In: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/>. S. 36-43. Etwas optimistischer, aber ebenso differenziert: United States International Trade Commission. The Dynamic Effects of Trade Liberalization: An Empirical Analysis, Publication 3069, October 1997. In: <http://www.usitc.gov>. S. 3-20, 3-21. Stark unterschiedliche Reaktionen technologisch avancierte und rückständiger Firmen auf Liberalisierung zeigt Aghion, Philippe, Burgess, Robin, Redding, Stephen, Zilibotti, Fabrizio. The Unequal Effects of Liberalization: Theory and Evidence from India. London School of Economics, Harvard University. October 3, 2003. In: <http://econ.lse.ac.uk/staff/rburgess/wp/abrz031002.pdf>. (fortan Aghion et al. 2003)

<sup>19</sup> World Bank. Global Economic Prospects and the Developing Countries. Washington: World Bank, 2002. S. 166-167.

Baumwolle in Afrika.<sup>20</sup> Dazu kommt, dass die Realisierbarkeit der Agrarliberalisierung aufgrund der Schwerkraft der Interessengruppen in den Industrieländern fraglich ist. Solange aber die Industrieländer Agrarsubventionen verwenden - und - die Weltmarktpreisniveaus für Reis, Weizen und Mais niedrig liegen, weil die Produktion durch den Einsatz von Technik so kostengünstig erfolgen kann, ist es sinnvoll, wenn die Entwicklungsländer mit flexiblen Zöllen heimische Preisniveaus stabilisieren, weil dies unter bestimmten Bedingungen die Armut reduzieren kann.<sup>21</sup>

Das einzige Gleichgewichtsmodell, das das prekäre Problem des Verlusts der Haushaltseinnahmen durch eine Abschaffung der Zölle in den Entwicklungsländern einbezieht, zeigt, dass dies zu gegenläufigen Effekten führen kann. Prognostiziert wird, dass die Entwicklungsländerkonsumenten von niedrigeren Preise nach den Zollsenkungen profitieren (mit US\$ 244 Mrd.). Diese Gewinne erodieren aber dadurch, dass die Staaten gezwungen sind höhere Steuern zu erheben (-US\$ 226 Mrd.). Denn in mehr als 50 Entwicklungsländern werden durch Zölle mehr als 20 % der Haushaltseinnahmen bestritten. Vermeiden lässt sich dieser Effekt in diesem Modell, wenn eine moderatere Form der Liberalisierung gewählt wird.<sup>22</sup>

Mit dem Begriff Präferenzerosion wird auf eine weitere ungünstige Auswirkung der NAMA Verhandlungen hingewiesen. Die Textil- und Bekleidungsexporte Sub-Sahara Afrikas können durch Präferenzabkommen zollfrei in die EU erfolgen. Dadurch werden sie gegenüber asiatischen Herstellern bevorzugt behandelt, welche höhere Zölle zahlen müssen. Auf diese Weise wird derzeit dem südafrikanischen Raum die Chance gegeben eine integrierte Textil- und Bekleidungsproduktion aufzubauen. Welche Bedeutung diese Präferenzen für Afrika haben wird daran deutlich, dass zu den 'Top 25'-Ländern, die am meisten von den Präferenzen profitieren 16 afrikanische Länder gehören.<sup>23</sup> Simulationsmodelle kommen zum Ergebnis, dass die Wirkungen der Präferenzerosion zu vernachlässigen sind. Diese Schlussfolgerung ist fragwürdig, denn es wird in diesen Modellen angenommen, dass sich die negativen Effekte durch einen verbesserten Zugang zu den Märkten anderer Entwicklungsländer abfedern lassen. Realistischerweise muss aber davon ausgegangen werden, dass viele Entwicklungsländer auch nach einer Zollsenkung

---

<sup>20</sup> UNCTAD. The Least Developed Countries Report. New York, Geneva: United Nations, 2004. In: <http://www.unctad.org>. S. 223-227.

<sup>21</sup> So rät das IFPRI Institut Ägypten Zollneuverhandlungen in der WTO durchzuführen, so dass fortan flexible Zölle genutzt werden können um heimische Preisniveaus, die über Weltmarktpreisen liegen, in Zukunft aufrechtzuerhalten. Kheralla, M., Löfgren, H., Gruhn, P., Reeder, M. Wheat Policy in Egypt. Adjustment of Local Markets and Options for Future Reforms. Washington: IFPRI, 2000. S. 5, 9, 147, 153-154. Zwar profitieren große Bevölkerungsschichten auch von niedrigeren Preisen. Es ist aber nicht immer so, dass die Mehrzahl der Bauern Nettonahrungsmittelkonsumenten sind und von niedrigen Preisen, im Prinzip, profitieren können. Der Abbau eines hohen Zolls auf Getreide hat etwa für die Mehrzahl der Landbewohner in Marokko armutserhöhende Wirkungen. Ravillion, Martin. Looking Beyond the Averages in the Trade and Poverty Debate. World Bank Policy Research Working Paper 3461, November 2004. In: <http://www.worldbank.org>. S. 21-22. (fortan Ravillion 2004); siehe auch: Hermanns, Uwe. Fighting Poverty after agricultural liberalization in Africa. In: Nord-Süd Aktuell, Heft 3-4 'Fighting Poverty', Deutsches Übersee Institut, November 2005. In: <http://www.duei.de>.

<sup>22</sup> Bei der die Entwicklungsländern die Zölle um 50 % kürzen. Der gesamte Wohlfahrtseffekt dieses Szenarios liegt bei US\$ 73 Mrd., nur US\$ 9 Mrd. unter dem Freihandelsszenario Die Daten zu den Anteilen der Zölle an den Haushalteinnahmen in Kohr/Goh 2004: 20; sonst: Dessus, Sebastien, Kiichiro, Fukasaku, Safadi, Raed. Multilateral Tariff Liberalization and the Developing Countries. OECD Development Centre Policy Brief 18. Paris: OECD, 1999. In: <http://www.oecd.org>. S. 15-16.

<sup>23</sup> Präferenzen sind u.a. wirksam in den Bereichen Textil- und Bekleidung, Aluminium, Blumen und Fischprodukte. ILEAP. Key Issues in the Doha Round Negotiations on Non-Agricultural Market Access: An African Perspective. ILEAP Workshop Paper, Toronto 2004. In: <http://www.ileapinitiative.com>. S. 54. (fortan ILEAP 2004)

weiter versuchen werden, ihre Textil- und Bekleidungsbereiche zu schützen.<sup>24</sup> Kurz: Die schwächsten und ärmsten Länder der Welt werden durch die NAMA Verhandlungen nachteiligen und armuts erhöhenden Effekten ausgesetzt, obwohl klar ist, dass die Beibehaltung der bisherigen, bewusst angestrebten Politik positiv wirkt.<sup>25</sup> Darüber ist selbst der IWF besorgt.<sup>26</sup>

Zum Thema Armutsreduzierung und Handel ist zu bemerken, dass sich ein allgemeingültiger Zusammenhang zwischen Armutsreduzierung und Liberalisierung nicht rekonstruieren lässt.<sup>27</sup> Nicht immer, aber in vielen Fällen ist es so, dass wirtschaftliches Wachstum Armut unzureichend reduziert, u.a. weil eine großer Prozentsatz der Armen auf dem Land lebt und u.a. Preise für Agrargüter und für Ausbildung und Gesundheitsversorgung von zentraler Bedeutung sind.<sup>28</sup> Oder komparative Vorteile liegen nicht im arbeitsintensiven Bereich. Wenn zuerst einmal Minen oder ein weniger arbeitsintensiver Teil der Landwirtschaft expandiert, halten sich die armutsreduzierenden Effekte in Grenzen.<sup>29</sup> Aus diesen Gründen können interne Reformmaßnahmen, unter anderen auch solche, die redistributive Ziele verfolgen, eine Armutsreduzierung erreichen.<sup>30</sup> Diese Erkenntnis passt nicht mit der These zusammen, dass zum Zwecke der Armutsreduzierung eine vollständige Handelsliberalisierung angestrebt werden sollte.<sup>31</sup>

---

<sup>24</sup> Dass diese Effekte groß sein können, wird daran deutlich, dass selbst in diesem vorteilhaften Szenario Bangladesh US\$ 200 Mill. Präferenzerosionskosten ausgesetzt ist. Cline 2004: 218-219. Der Ratschlag, die Präferenzen bestehen zu lassen, wird gegeben von Mayer, Jörg. Not totally naked: Textiles and Clothing in a Quota Free Environment. Discussion Paper No. 176. Geneva: UNCTAD, 2004. In: [http://www.unctad.org/en/docs/osgdp200410\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/osgdp200410_en.pdf). (fortan Mayer 2004)

<sup>25</sup> So auch das Ergebnis in der vorsichtigen Gleichgewichtssimulation von Bouet et al. 2004: 28.

<sup>26</sup> "With many preferential rates set at zero under recent schemes such as African Growth and Opportunity Act (AGOA), Everything but-Arms, or the European Union association agreements, a cut in MFN rates translates directly into a loss of preference." Fund Support for Trade-Related Balance of Payments Adjustments. Prepared by the Policy Development and Review Department, approved by Mark Allen, February 27, 2004. In: <http://www.imf.org/external/np/pdr/tim/2004/eng/022704.htm>. (fortan IMF 2004)

<sup>27</sup> Ravillion 2004: 22. Die Zusammenhänge sind komplex, bezweifelt wird etwa auch, dass Cline (2004) voraussagt, dass die multilateralen WTO Verhandlungen zu einer Reduktion der Armut von 620 Mill. bis 2015 führen werden. Hertel, Thomas W., Reimer, Jeffrey J. Predicting the Poverty Impacts of Trade Reform. World Bank, Policy Research Working Paper, No. 3444, November 2004. In: <http://www.worldbank.org>. (fortan Hertel/Reimer 2004)

<sup>28</sup> Das ist der Grund warum viele Landbewohner in China in den nächsten Jahren wahrscheinlich ärmer werden. Ravillion 2004: 19. Ähnlich Hertel/Reimer 2004: 1.

<sup>29</sup> Winters, Alan. Should concerns about the poor stop trade liberalization? Annual World Bank Conference on Development Economics, Paris 2000. In: <http://www.worldbank.org>. S. 7. (fortan Winters 2000a)

<sup>30</sup> Ravillion 2004: 22-23. Kohl, Richard. Conclusions to the Conference Volume. In: Kohl, Richard (Hrg.). Globalization, Poverty and Inequality. Paris: OECD, 2003. S. 114.

<sup>31</sup> Dahinter steht die simple Überzeugung, dass ein Land ohne Rücksicht auf Arbeitsplatzverluste und Möglichkeiten eine Restrukturierung, seine Industriestruktur an komparative Vorteile anpasst muss, weil nur so langfristig Vorteile aktualisiert werden könnten. So Winters 2000a: 11. Erwartet wird sogar, dass die Abschaffung des Industriesektors, der auf den größten Verzerrungen (der Gleichgewichtspreise auf freien Märkten) beruht, zu den größten Wohlfahrtssteigerungen führt. Deshalb können auch erhebliche Arbeitsplatzverluste in Kauf genommen werden. Kurzfristig anberaumte Schutzmaßnahmen werden nicht akzeptiert, weil dies die Glaubwürdigkeit der Reformen unterminieren würde. Winters, Alan. Trade, Trade Policy and Poverty: What are the Links? Background Study for World Development Report 2000/01. Draft 7 February 2000. In: <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/winters1.pdf>. S. 43-47.

## 4. Hongkong als Scheidepunkt für den weiteren Verlauf der Globalisierung

Die aktuellen Verhandlungen markieren nicht mehr und nicht weniger als einen Scheidepunkt für den weiteren Verlauf der Globalisierung. Es geht darum, ob eine weitere und irreversible Vertiefung der Liberalisierung des Handels gelingt, die letztendlich zum freien Handel führt oder ob ein politisches Management von Handelsströmen wenigstens im Ansatz noch möglich bleibt, u.a. um entwicklungspolitische Ziele und solche der Armutsreduzierung zu erreichen.

Die USA und in deren Windschatten die EU, haben sich in ihren Verhandlungsforderungen endgültig darauf festgelegt, vollständig freien Handel zu fordern und versprechen, dass dies die höchstmögliche Wohlfahrtsmaximierung ermöglicht. Diese Einigkeit gilt auch für die Wahl der entwicklungsökonomischen Theorierichtung. Beide Akteure haben sich auf die Position geeinigt, dass Liberalisierung der optimale Weg ist um in den Entwicklungsländern eine Wohlfahrtssteigerung zu erreichen.<sup>32</sup> Dass dies keine verhandlungstaktische Leerformel ist, wird daran deutlich, dass seit einiger Zeit ein WTO Beitritt nur akzeptiert wird, wenn sich die Beitrittsländer zu sehr niedrigen und verbindlich festgelegten Zöllen bereit erklären.<sup>33</sup>

In den NAMA Verhandlungen würde ein Land, das einen ungewichteten Zolldurchschnittswert von 60 % aufweist (es geht um verbindliche Höchstgrenzen) nach dem Vorschlag der USA eine Senkung auf einen Durchschnittswert von 7,1 % vornehmen, gemäß dem EU Vorschlag sinkt dieser Wert auf 15 %.<sup>34</sup>

Damit nehmen die USA und EU eine Haltung ein, die nicht mehr durch die seriöse Wirtschaftswissenschaft gestützt werden kann und setzen sich offen erkennbar dem Vorwurf aus, Interessengruppen bei ihrer Suche nach einem ruhigen Leben und höheren Profiten zu stützen, multinationale Konzerne und international aktive Supermarktketten, die dadurch das Weltgemeinwohl vermindern.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Es ist bekannt, dass die USA den 'Washington Consensus' propagieren und dem Konzept des 'private sector development, PSD' folgt, welches öffentliche Unternehmen nicht akzeptiert und Privatisierungen vorsieht. Obwohl die EU weniger oft erwähnt, dass sie dieselben Überzeugungen hat, hält auch sie daran fest: "Trade is an engine of growth and poverty reduction: economies need to be open". See: Maxwell, Simon. The Washington Consensus is dead! Long live the (European) meta narrative! In: Nord-Süd Aktuell, Jg. XVIII, Heft Nr. 4, 2004. S. 685.

<sup>33</sup> Der Leser wird gebeten einer Durchsicht der Beitrittsdokumente zu vertrauen von Ländern wie Armenien, Bulgarien, Kroatien, Estland, Georgien, Jordanien, Kirgisien, Lettland, Litauen, Mazedonien, Moldawien, Mongolei, Oman, Panama, Ecuador. Die Zölle dieser neu beitretenden Länder sind sämtlich zu 100 % verbindlich festgelegt und die Zölle liegen oft auf sehr niedrigen Niveaus. Ausnahme ist die Landwirtschaft. Der höchste Zoll, der sich finden lässt, ist ein Automobilzoll in Ecuador von 30 %. Dies ist aber eine klare Ausnahme. Die meisten Zölle liegen zwischen null und 10 %, in einiger Reihe von Fällen werden 20 % veranschlagt. U.a. über den der Beitritt von Vietnam und der Russischen Föderation wird derzeit noch verhandelt.

<sup>34</sup> Die indische Formel impliziert 40,2 %. Hierbei ist aber zu beachten, dass die Entwicklungsländer auch hier Zugeständnisse von viel größerer realer Wirkung machen als die Industrieländern, deren Zölle niedrig liegen. Kohr/Goh 2004: 23. Siehe auch: de Córdoba, Santiago Fernandez, Laird, Sam, Vanzetti. Blend it like Beckham - Trying to read the ball in the WTO negotiations on industrial tariffs. 20 June 2004. UNCTAD Trade Analysis Branch: <http://192.91.247.38/tab/Default.asp>.

<sup>35</sup> Die international aktiven Supermarktketten sind in der Lage auf lokaler Ebene Marktmacht auszuüben und wollen in die bislang geschützten Lebensmittel- und Konsumartikelmärkte der großen Entwicklungsländer eindringen. Dies kann die Existenz und Entwicklung einer lokalen Lebensmittelindustrie bedrohen und ist zudem nicht positiv für die Konsumenten. Ein klarer Fall von Rentensuche. Siehe: Cotterill, Ronald W. Food Retailing: Mergers, Leverages Buyouts, and Performance. Food Marketing Policy Centre, Research Report No. 14, September 1991. In: <http://www.fmcp.uconn.edu>. Die multinationalen Konzerne wollen die

Der Stand der Dinge in der Wirtschaftswissenschaft in Bezug auf die Effekte liberaler Handelspolitik und ihre Auswirkungen auf das Wachstum in Entwicklungsländern lautet wie folgt: "Es kann mit einiger Sicherheit gesagt werden, dass eine extreme Form protektionistischer Politik wirtschaftlich schädlich ist. Aber das Argument für freien Handels ist keineswegs schon abgesichert (...)."<sup>36</sup> Ebenso ist akzeptiert, dass eine Politik der Exportorientierung erfolgreich sein kann, sie leitet ihre Wirkung aber nicht nur aus einer selektiven Liberalisierung her, sondern aus der Abwertung der Wechselkurse und teils daraus, dass in einigen Ländern schon ein verarbeitender Sektor während der Importsubstitutionsphase etabliert wurde. Ein selektiver Zollschatz ist mit einer Exportorientierung kombinierbar. Darüber hinaus wird der internationale Handel nicht nur durch komparative Vorteile sondern auch durch einen Austausch ähnlicher Güter geprägt, so dass Modelle der Wohlfahrtsmaximierung, die nur auf komparativen Vorteilen aufbauen nicht uneingeschränkt gültig.<sup>37</sup>

Der derzeit erreichte Grad der Liberalisierung ist bereits bemerkenswert, durchschnittlich werden gegenüber verarbeiteten Produktion der Industrieländern in Entwicklungsländern noch Zölle von 10,9 % erhoben (andersherum sind es 3,4 %)<sup>38</sup>, wobei nur noch Indien und Mexiko auf einem höheren Niveau liegen.<sup>39</sup> Von den afrikanischen Länder liegen nur noch einige Länder, Dschibuti, Kenia, Mauritius, Nigeria und Simbabwe über einem durchschnittlichen angewandten Zollsatz von 15,0 %.<sup>40</sup> Viele Entwicklungsländer wenden somit in der alltäglichen Praxis niedrige oder moderat hohe Zölle an, mit einigen Zollspitzen. Wenigstens der Tendenz nach wird somit eine exportorientierte Wirtschaftspolitik verfolgt und es besteht kein dringender Handlungsbedarf Zölle weiter abzusenken und verbindlich festzulegen. Zu bemerken ist weiterhin, dass die Entwicklungsländer in den letzten zwei Jahrzehnten ihre angewandten Zölle stark abgesenkt haben, ohne dass die Industrieländer ihrerseits mit Senkungen reagiert haben.<sup>41</sup>

Die Industrieländern haben von dieser Liberalisierung profitiert. Dies wird daran deutlich, dass sie von 1970-2003 ein Wachstum der Exporte von 8,89 % und der Importe von 8,86 % aufweisen. Die Entwicklungsländer kommen auf 9,99 % bezüglich ihrer Exporte und auf ein

---

bestehenden oligopolistischen Konstellationen, mit denen sie vertraut sind, für immer und ewig so zementieren, um ein ruhiges Leben zu haben. Auch dies ist Rentensuche, beidesmal gemäß der liberalen Theorie.

<sup>36</sup>Übersetzung durch den Verfasser, im Original: "It can be said with some assurance that extreme protectionist policies are economically harmful. But the case for free trade is not airtight (...)." Buffie, Edward F. Trade Policy in Developing Countries. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. S. 5. (fortan Buffie 2001)

<sup>37</sup> Siehe zu einer Darstellung des Intra-Industrie-handel mit ähnlichen Gütern. Greenaway, David, Milner, Chris. The Economics of Intra-Industry Trade. Oxford: Basil Blackwell, 1986. Das Modell, an das ich oben denke ist z.B. ein Pareto-Heckscher-Ohlin Modell.

<sup>38</sup> Hertel, Thomas W., Anderson, Kym, Francois, Joseph F., Martin, Will. Agriculture and Non-agricultural Liberalization in the Millennium Round. Global Trade Analysis Project, 1999. In: <http://www.agecon.purdue.edu/gtap>. S. 25.

<sup>39</sup> Angewandte Zölle ('applied tariffs'), einfacher Durchschnitt, für 2003: Brasilien 14,7 %, China 9,7 % (2004), Indien 30,8 % (2001), Malaysia 8,0 % (2002), Mexiko 18,5 %, Korea 7,8 %, Taiwan 5,7 %, Thailand 14,6 % (2001), Tunesien 24,5 %, Türkei 1,7 %. Mayer 2004: 6. Siehe auch: WTO. Market Access. Unfinished Business. Geneva: WTO, 2001. S. 17-19.

<sup>40</sup> ILEAP 2004: 73.

<sup>41</sup> Darüber, dass Länder eigentlich belohnt werden müssten, wenn sie in der Zeit zwischen den WTO Verhandlungsrunden liberalisieren, schreiben Mattoo, Aaditya, Olarreaga, Marcelo. Should Credit be Given for Autonomous Liberalization in Multilateral Trade Negotiations? Policy Research Working Paper No. 2374. Washington: World Bank, June 2000. In: <http://www.worldbank.org>.

Importwachstum von 10,28 %. Diese Daten deuten nicht darauf hin, dass sich die Entwicklungsländern gegenüber den Waren aus den Industrieländern abgeschottet haben.<sup>42</sup>

Obwohl dies ein ausbalanciertes Verhältnis erkennen lässt, verspricht die Theorie internationalen Handels nicht unter allen Umständen Vorteile für Länder, die am Handel teilnehmen. Schon die Tatsache, dass zum Verständnis des internationalen Handels (mindestens) zwei Theorien kombiniert werden müssen, impliziert, dass eine zu schnelle und zu breite Liberalisierung nicht zwangsläufig zu einer Wohlfahrtsmaximierung führen muss. Zwar bleiben viele Möglichkeiten, durch die der internationale Handel zur Wohlfahrtssteigerung beitragen kann, etwa indem Länder mit unterschiedlichen Faktorintensitäten und Preisniveaus miteinander handeln<sup>43</sup>, ebenso kann durch den Tausch ähnlicher Güter im verarbeitenden Sektor eine Wohlfahrtssteigerung erreicht werden. In letzterem Bereich gibt es aber nicht nur den Tausch geschmacklich differenzierter Güter sondern auch 'head-to-head'-Wettbewerb, so dass eine Zerstörung heimischer Industriesektoren und eine Zunahme von Armut und Arbeitslosigkeit ausgelöst werden kann:<sup>44</sup>

Die folgenden Argumente beziehen sich auf diese Problemstellung:

(1) Erstens muss die Erkenntnis, dass es auf eine Weltmarkt einen 'head-to-head'-Wettbewerb gibt, in Bezug auf die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) oder die afrikanischen Länder ernstgenommen werden, denn diese haben zwangsläufig einige Industrien, die gemessen am Weltmarkt zu hohe Produktionskosten haben.

(2) Zweitens bedürften besonders die bevölkerungsreichen Länder, beispielsweise Indien, Indonesien, Philippinen, Pakistan, Nigeria und Äthiopien dringend einer durch Industrialisierung ausgelöste breite Produktivitäts- und Wohlfahrtssteigerung. Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang ist aber, zu welchem Ausmaß dieses Wachstum von der Weltmarktkonkurrenz geschützt stattfinden kann und zu welchem Grad die Weltmarktintegration positiv auf diesen Wachstumsprozess wirken kann. Diese Frage wird umso mehr interessant, weil viel dafür spricht, dass erst eine Kombination dieser beiden Wachstumseffekt dazu führt, dass Wohlfahrt der Welt und die Armutsreduzierung in einem optimalen Sinn gesteigert werden kann. In anderen Worten impliziert dieses 'kombinierte Szenario', dass beide Welten, die industrialisierte und die sich entwickelnde Welt, mehr von diesem Szenario profitieren würden, als wenn sie sich für ein Freihandelsszenario entscheiden, welches sich nur auf die externe Seite der Weltmarktintegration verlässt. Indien ist beispielsweise über weite Strecken noch ein Entwicklungsland und verfügt gleichzeitig über breit angelegte Kapitalgütersektoren, die derzeit eine interne Wachstumsdynamik erzeugen, von denen die meisten aber nicht fit für die globale Konkurrenz sind.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Growth rates of merchandise export and imports. UNCTAD Handbook of Statistics On-line. In: <http://www.unctad.org>.

<sup>43</sup> Zum Beispiel würden Indonesiens Landbesitzer und Landarbeiter sowie die japanischen Konsumenten deutlich davon profitieren, wenn Japan seine Agrarmärkte vollständig liberalisieren würde, denn dort wurden sehr hohe Preisniveaus etabliert. Vanzetti et al. 2005: 22.

<sup>44</sup> Markusen, James R., Melvin, James R., Kaempfer, William H., Maskus, Keith E. International Trade. Theory and Evidence. New York: McGraw Hill, 1995. S. 190.

<sup>45</sup> Lall, Sanjaya. Learning to Industrialize. The Acquisition of Technological Capability by India. London: MacMillan, 1987. S. 226-229. (fortan Lall 1987)

Bezüglich dieser Länder (und auch der LDCs) steht somit nicht die Frage nach Liberalisierung im Mittelpunkt sondern nach einer bestmöglichen, wohlfahrtsmaximierenden Art und Weise der Restrukturierung und technologischen Stärkung vorhandener Industrien, kurz Entwicklung.<sup>46</sup> Bei der Wahl der Entwicklungsstrategie kann Liberalisierung durchaus eine Rolle spielen, es fragt sich aber, wie diese gestaltet werden kann und ob freier Handel das endgültige Ziel seinen muss.

Oft wird das Konzept der heimischen Ressourcenkosten (domestic resource costs, 'DRC') verwendet, um festzustellen, ob Industrien erhalten bleiben dürfen. Dieses statische Konzept kann dazu genutzt werden, davor zu warnen, dass Firmen nicht teure Produktionsinputs importieren und nicht zu hohe Industrielöhne zahlen, denn damit werden zu viele heimische Ressourcen verbraucht, wenn man dies an den Weltmarktpreisen und wahren Faktorvorteilen misst. Berechnet werden kann, dass heimische Ressourcen besser in anderen Bereichen der Wirtschaft eingesetzt werden sollten, beispielsweise in der arbeitsintensiven Produktion im Niedriglohnbereich, denn letztendlich können auf diese Weise mit demselben heimischen Ressourceneinsatz mehr ausländische Devisen erwirtschaftet werden. Aus dieser Perspektive wird argumentiert, dass sämtliche Industrien, die diesem Kriterium nicht entsprechen, verschwinden müssen, so dass Kapital in Bereiche mit komparativen Vorteilen fließen kann.<sup>47</sup> Dieses Konzept macht zu einem gewissen Grad sicher Sinn.<sup>48</sup>

Nichtsdestotrotz kann diese Logik zu weit getrieben werden. So wird etwa geschlossen, dass im Landwirtschaftsbereich in Kenia vermieden werden soll, Früchte anzubauen, die viele Inputs, wie Düngemittel, benötigen. Stattdessen sollen die Bauern mehr Arbeit und mehr Land einsetzen (das sollte man einem Kleinbauern erklären, der weniger als 1 ha Land zur Verfügung hat und davon leben muß).<sup>49</sup> In Bezug auf Metallverarbeitung in Afrika wird oft ein warnender DRC Wert, der über 1 liegt, gefunden (zwischen 2,45 und 7,87 in Ghana<sup>50</sup> und 2,15 in Madagaskar<sup>51</sup>). Impliziert dies, dass Metallverarbeitung, insgesamt gesehen, schlecht für die afrikanischen Ökonomien ist? Oder sollte diese nicht eher weiter ausgebaut werden, so dass Fähigkeiten erworben werden, die

---

<sup>46</sup> Die Rolle des Staates bei der Restrukturierung von Industriesektoren ist verbreitet. Restrukturierungen haben zudem unverkennbar eine Relevanz, um die industrielle Entwicklung voranzubringen. Diese Erkenntnis wäre auch für die Liberalisierungsdiskussion relevant, spielt aber nur in Fachkreisen eine Rolle. Siehe: Pomerleano, Michael, Shaw, William. World Bank. Corporate Restructuring. Lessons of Experience. Washington, D.C., World Bank, 2005.

<sup>47</sup> Welche Faktorvorteile die Länder verfügen und in welcher Intensität diese vorliegen, um soziale Opportunitätskosten zu berechnen bzw. eben zu sagen, wo es aus der Perspektive sozialer Wohlfahrt besser ist zu investieren, ist schwierig. Dies sei aber nicht unmöglich und könne durch "intelligent guesses" erfolgen. Bruno, Michael. Domestic Resource Costs and Effective Protection: Clarification and Synthesis. In: Journal of Political Economy, Vol. 80 No. 1, 1972. S. 31, Fußnote 36. Für eine konkrete Anwendung des Konzepts, die zu Politikempfehlungen führt: Greenaway, David, Milner, Chris. Industrial incentives, domestic resource costs and resource allocation in Madagascar. In: Applied Economics, Vol. 22, 1990. S. 816-818. (fortan Greenaway/Milner 1990)

<sup>48</sup> Zum Beispiel, wenn nicht nur viele Importe erfolgen müssen, um die heimische Produktion aufrechtzuerhalten, sondern wenn diese Importe durch hohe Zölle verteuert werden und die Vergabe von Devisen über Korruption erfolgt und nicht durch den Erfolg von Unternehmen gesteuert wird. Dies war oft in Afrika der Fall: Umbadda, Siddiq. Domestic Resource Costs for Sudanese Manufacturing Industry: A preliminary analysis. In: Development and Change, Vol. 16, 1985. pp. 153-154.

<sup>49</sup> Masters, William A. Policy Measurement for Trade Negotiations and Domestic Reforms. Revised 2003. In: <http://www.agecon.purdue.edu/staff/masters/WillMaster-PolicyMeasurement.pdf>.

<sup>50</sup> Biggs, Tyler, Shah, Manju. Trade Reforms, Incentives on the Ground and Firm Performance in Ghana. RPED Paper No. 105, July 1997. In: <http://www.worldbank.org/rped/documents/rped105.pdf>. S. 19.

<sup>51</sup> Greenaway, David, Milner, Chris. Industrial incentives, domestic resource costs and resource allocation in Madagascar. In: Applied Economics, Vol. 22, 1990. p. 817. (quoted as Greenaway/Milner 1990)

es letztendlich erlauben etwa Outsourcing Montage Investitionen anzuziehen?<sup>52</sup> Sollte beispielsweise der Kupferkabelhersteller Zamefa aus Sambia (privatisiert, gekauft von Phelps and Dogde) schließen?<sup>53</sup> Zum Vergleich, der DRC Wert der Automobilproduktion in Thailand liegt bei 5,18, also klar über 1, weil dieser Wert durch importierte Produktionsinputs und darauf erhobene Zölle ansteigt.<sup>54</sup> Sollten die ausländischen Investoren deshalb den thailändischen Automobilsektor verlassen, weil sie eine Aktivität betreiben, die gegen komparative Vorteile verstößt?

Soweit ersichtlich ist das Argument mit heimischen Ressourcenkosten nicht vollständig überzeugend. Man könnte dagegen argumentieren, dass eine Industrie einen Beitrag zur Wohlfahrtserzeugung leistet, solange sie nicht zu hohe Preise auf den heimischen Märkten erhebt, solange sie moderate Produktivitätssteigerungen erkennen lässt, solange sie die Qualität der heimischen Industriestruktur verbessert und nicht das Wachstum von Exportindustrien hemmt - sodann sollte sie auch Produktionsinputs importieren dürfen. Natürlich ist es so, dass eine Exportorientierung davon profitieren kann, dass Ressourcen aus anderen Sektoren 'befreit' werden. Auch sollten exportorientierte Firmen nicht dadurch behindert werden, dass andere Firmen allzu viele Importe benötigen. In Bezug auf beiden Aspekte kann aber ein Kompromiss gefunden werden. Es geht zu weit, wenn von einer Volkswirtschaft vollständige Flexibilität gemäß abstrakter Modellkonzepte erwartet wird.<sup>55</sup>

Die herrschende neoklassisch liberale Doktrin akzeptiert eine solche Argumentation nicht, sondern stellt dogmatisch fest, dass optimale Wohlfahrt nur bei vollständig freien Märkten denkbar ist, obwohl Deindustrialisierung die Konsequenz sein kann.

## **5. Ignoranz gegenüber empirischen Studien über Effekte der Liberalisierung**

Von der neoklassischen liberalen Denkrichtung und den Verhandlungsführern der USA und der EU wird eine breite Literatur über die Effekte der Liberalisierung ignoriert.<sup>56</sup> Dem kommt entgegen, dass es schwierig ist die Auswirkungen makroökonomischer Aspekte der Strukturanpassung und einer Verschlankung öffentlicher Verwaltungen und Privatisierung

---

<sup>52</sup> "This implies there may be a considerable resource misallocation associated with commercial and industrial policy. It also suggests that greater allocative efficiency could be achieved by encouraging resources to shift from activities with relatively high DRCs to activities with relatively low DRCs." Greenaway/Milner 1990, p. 818.

<sup>53</sup> Zamefa dominiert die Exporte mit jährlich über US\$ 25 Mill., produziert werden Kupferkabel, Telefonkabel. Weitere Infos Punkt 5.1. See: <http://www.zambiz.co.zm/assoc/exportboard.htm>; and: [http://www.pdwireandcable.com/WorldwideLocations/Africa\\_Zambia\\_Luanshy.htm](http://www.pdwireandcable.com/WorldwideLocations/Africa_Zambia_Luanshy.htm).

<sup>54</sup> See Box 2 in: Kaosaard, Mingsarn. Economic Development and Institutional Failures in Thailand. TDRI Quarterly Review, Vol. 13 No. 1, March 1998. See: [http://thaieconwatch.com/articles/m98\\_1/m98\\_1.htm](http://thaieconwatch.com/articles/m98_1/m98_1.htm).

<sup>55</sup> Liberale Autoren träume von flexiblen Volkswirtschaften in denen der 'reale' Sektor ohne Limits auch makroökonomische Aufgaben übernehmen kann. Es wird z.B. angenommen, dass die Kontraktion von nicht exportorientierten Industrien zu niedrigerer Nachfrage und absinkenden Preisen führt und dadurch exportorientierten Unternehmen geholfen wird ihre Produktion zu erhöhen, wobei durch intern fallende Preise heimische Ressourcenkosten ebenso absinken und eine Expansion von Exporten ohne eine Aufwertung der Währung stattfinden kann. DR-CAFTA. Challenges and Opportunities for Central America. Central America Department. Washington: World Bank, 2005. p. 69. In: <http://www.worldbank.org>.

<sup>56</sup> Schilder, Klaus. Lessons Learned. The Impact of Trade Liberalization Policies on Countries and Regions in the South - A Collection of Evidence. Bonn: Weed, 2002. In: <http://www.weed-online.org>. S. 7, 39-42.



staatlicher Konzerne von den genuinen Effekten der Liberalisierung im Handelsbereich abzugrenzen.<sup>57</sup> Dazu kommt, dass eine Umstellung der Anreize auf Exportorientierung eine Expansion bestimmter Sektoren auslöst und dies erlaubt es die These zu vertreten, dass negative Effekte auf Beschäftigung und Wachstum nur kurzfristig seien und langfristig positive Wirkungen vorherrschen.<sup>58</sup>

Die Literatur zeigt aber oft problematische Wirkungen der Liberalisierung speziell auf die verarbeitende Industrie in kleineren Ländern, auf die Profitabilität staatlicher Konzerne, dazu kommen schnell steigende Importe, Arbeitsplatzverluste und Lohnsenkungen.<sup>59</sup> Obwohl es auch positive Effekte von Exportorientierung und Liberalisierung gibt, scheint es somit sinnvoll zu sein, zumindest bei sehr weitreichenden negative Effekten nach Politikalternativen zu suchen und zwar sogar solchen, die eine Beibehaltung von Zollschatz implizieren.

Einige Liberalisierungserfahrungen können zusammengefasst werden. So ist in Simbabwe eine Expansion bestimmter Sektoren, etwa Möbel, zu beobachten, es gibt aber auch breit angelegte Stagnationstendenzen zu beklagen, etwa bei Textil- und Bekleidung. Insgesamt sank der Output in der verarbeitenden Industrie um 20 % (1990-1999) ab.<sup>60</sup> Simbabwe ist ein Beispiel für ein Land, dass über Faktorvorteile in Bezug auf Land verfügt, dem es aber trotzdem gelingt viele verarbeitete Produkte herzustellen (32 % an den Exporten im Jahr 1990).<sup>61</sup> In Sierra Leone, Sambia, Uganda, Tansania und dem Sudan hat Liberalisierung zu einem Anstieg der Konsumgüterimporte geführt, wodurch weniger Devisen für den Kauf von Inputgüter für die Produktion zur Verfügung standen.<sup>62</sup> In Tansania kontrahieren nach der Liberalisierung und dem Abbau von Subventionen seit 1986 bestimmte Industrien um 43 % und 20 %, in anderen Bereichen expandiert der Output um 24 %.<sup>63</sup> In Mexiko hat eine Zolllsenkung um 20 % dazu geführt, dass die Löhne um 5 % absinken.<sup>64</sup> An Ecuador wird sichtbar, dass Importe von Konsumgütern im Zuge der Liberalisierung stark ansteigen, von US\$ 229 Mill. (1990) auf 1,3 Mrd. (1998), wobei dies Schwierigkeiten für die eigenen Firmen mit sich bringen kann, die Agrarexporte stiegen aber rapide an.<sup>65</sup> Für Ghana wird zwischen 1987 und 1993 die

---

<sup>57</sup> Sahn, David E., Dorosh, Paul A., Younger, Stephen D. Structural Adjustment Reconsidered. Economic Policy and Poverty in Africa. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. S. 58-59, 152-159. (fortan Sahn et al. 1997)

<sup>58</sup> Hoeckman, Bernard, Michalopoulos, Constantine, Schiff, Maurice, Tarr, David. Trade Policy. In: Klugman, Jeni (Hrg.). A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Vol. 2: Macroeconomic and Sectoral Approaches. World Bank: Washington, 2002. S. 30, 32. Empirisch wird dafür auch auf den folgenden Artikel verwiesen, der zwar die These vertritt, dass Offenheit nicht unbedingt zu Arbeitslosigkeit führt, aber viele Episoden aufzählt, die zeigen, dass Liberalisierung mit Arbeitsplatzverlusten im Zusammenhang steht. Rama, Martin. Globalization and Workers in Developing Countries. World Bank Policy Research Working Paper No. 2958, January 2003. In: <http://www.worldbank.org>. S. 19. (fortan Rama 2003)

<sup>59</sup> Zu letzteren beiden Punkten Rama 2003: 17-33.

<sup>60</sup> SAPRIN Simbabwe zeigt auch positive Entwicklungen, nicht nur die Probleme der Textil- und Bekleidungsindustrie. Tekere, Moses. Trade Liberalization under Structural Economic Adjustment - Impact on Social Welfare in Zimbabwe, April 2001. In: <http://www.saprin.org>. S. 11, 22-24.

<sup>61</sup> Wood, Adrian, Jordan, Kate. Why does Zimbabwe Export Manufactures and Uganda Not? Econometrics meets history. In: Journal of Development Studies, Vol. 37 No.2, December 2000. S. 107.

<sup>62</sup> Buffie 2001: 191.

<sup>63</sup> "Sahn et al. 1997: 58-59.

<sup>64</sup> Rama, Martin. Globalization and Workers in Developing Countries. World Bank Policy Research Working Paper No. 2958, January 2003. In: <http://www.worldbank.org>. S. 13. (fortan Rama 2003)

<sup>65</sup> Im Agrarbereich steigen dagegen die Exporte in den neunziger Jahren stark an. SAPRIN Ecuador. The Social and Economic Impacts of Structural Adjustment Policies in Ecuador 1982-1999. January 2001. In: <http://www.saprin.org>. S. 4.

Liberalisierung auf Konsumgüter ausgedehnt und die Beschäftigung im verarbeitenden Sektor sinkt von 78,700 auf 28,000.<sup>66</sup>

In Sambia wächst der verarbeitende Sektor insgesamt gesehen, dabei expandieren Sektoren mit komparativen Vorteilen, Textilien und weiterverarbeiteten Agrarprodukten. Der immer noch substantielle Beitrag von Metallverarbeitung und avancierteren 'engineering products' geht aber zurück. Insgesamt gesehen kommt es, mitsamt der Reformen in der öffentlichen Verwaltung, zu massiven Arbeitsplatzverlusten. Der Kupferkabelhersteller Zamefa wird zwar überleben und sogar Exporte steigern können, aber kleinere metallverarbeitende Betriebe (Galco, Zamula) die Metallbleche produziert haben, habe ihre Produktion geschlossen aufgrund zunehmender Konkurrenz aus China, Russland und Südafrika.<sup>67</sup> Die formal abgesicherte Beschäftigung sinkt von 23,3 % (1980) auf 8,1 % (2003).<sup>68</sup>

Trotz Liberalisierungsschritten stieg in Bangladesh zwar der Anteil des verarbeitenden Sektors am BSP an und auch dessen Produktivität, dies erfolgte aber parallel bzw. teils wohl auch durch ein absolutes Absinken der Beschäftigung in diesem Bereich. Importe steigen zwischen 1990 und 2000 von 16,7 % auf 23,0 % gemessen an der heimischen Nachfrage. Die Abschaffung einer mengenmäßigen Beschränkung für Salz würde 40.000 Arbeiter betreffen.<sup>69</sup>

Mehr Details können für Äthiopien präsentiert werden. Seit 1992 wird eine Liberalisierung durchgeführt, der ungewichtige durchschnittliche Zoll verringert sich von 28,9 % 1995 auf 17,5 % im Jahre 2002.<sup>70</sup> Der verarbeitende Sektor ist relativ gesehen klein, er macht 6,5 % des BSP aus, wächst aber zwischen 1993 und 2001 jährlich um 10,2 %.<sup>71</sup> Der verarbeitende Sektor konzentriert sich im Bereich der Baumaterialien auf die Produktion von Zement, Ziegeln, Betonblöcken und Bewehrungsstahl, im Transportsektor gibt es eine Lkw-Montage, Reifen und Schläuche sowie einige Komponenten werden hergestellt, dazu kommt die Metallverarbeitung, die etwa Metallbleche herstellt und es gibt eine Chemie- und Plastikproduktion. Der verarbeitende Sektor ist von 150 staatlichen Konzernen dominiert.<sup>72</sup> Den größten Anteil an diesem Sektor haben die Konsumgüter, wie Lebensmittel, Getränke, Bekleidung und Textilien, die für 60 % der

---

<sup>66</sup> Buffie 2001: 191.

<sup>67</sup> Zambia. Diagnostic Trade Integration Study, June 2005. In: <http://www.integratedframework.org>. S: 63-64.

<sup>68</sup> UNCTAD. Trade Reform and Adjustment: The Zambian Experiences, 1980-2003. United National Conference on Trade and Development. Trade Analysis Branch. Non-Agricultural Market Access (NAMA) Negotiations. Adjusting to Trade Reforms: What are the Major Challenges for Developing Countries? 18 - 19 January 2005 Geneva, Switzerland. In: <http://192.91.247.38/tab/namameeting/nama.asp#NAMADocs>. S. 23-25.

<sup>69</sup> UNCTAD. Policy Reforms and Trade Liberalization in Bangladesh. United National Conference on Trade and Development. Trade Analysis Branch. Non-Agricultural Market Access (NAMA) Negotiations. Adjusting to Trade Reforms: What are the Major Challenges for Developing Countries? 18 - 19 January 2005 Geneva, Switzerland. In: <http://192.91.247.38/tab/namameeting/nama.asp#NAMADocs>. S. 16.

<sup>70</sup> Ethiopia. Trade and Integration. Vol. 1. Summary and Recommendations. Diagnostic Trade Integration Study. July 2004, final version. In: <http://www.integratedframework.org>. S. 20.

<sup>71</sup> Ethiopia. Trade and Integration. Vol. 2. Synthesis. Diagnostic Trade Integration Study. July 2004, final version. In: <http://www.integratedframework.org>. S. 88. (quoted as [Integrated Framework Ethiopia 2004](#))

<sup>72</sup> See: Country Commercial Guide - Ethiopia. Fiscal Year 2001. Prepared by the U.S. Embassy Addis Ababa, July 1, 2000. In: <http://www.telecom.net.et/~usemb-et/wwwhec11.htm>. S. 19. Concerning more details on the industries mentioned here see: Industrial Policy Paper, Government of Ethiopia 1995, Addis Ababa. In: [http://www.sas.upenn.edu/African\\_Studies/eue\\_web/indust2.htm](http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/eue_web/indust2.htm).

Beschäftigung im verarbeitenden Sektor aufkommen.<sup>73</sup> Die Schwerindustrie hat einen 20 % Anteil.<sup>74</sup> Der Textilbereich besteht aus 14 staatlichen und private Firmen, die Bauwolle, Nylonstoffe, Acrylgarn, Wolle, Garn und Baumwolldecken produzieren. Beschäftigt sind 30.000 Personen.<sup>75</sup> Alles in allen, gibt es somit eine starke Präsenz staatlicher Konzerne, die Zahl der Menschen, die im öffentlichen Sektor beschäftigt sind steigt von 78.000 im Jahr 1978 auf 250.000 im Jahr 1999.<sup>76</sup> Liberalisierung hat positive und negative Effekte auf den verarbeitenden Sektor. Positiv ist, dass dadurch der Import von Inputs- und Investitionsgüter erleichtert wurde und dies trug einerseits zum hohen Wachstum und andererseits zu neuen Investitionen bei. Diesen Erfolgen zum Trotz wird in der Literatur darauf beharrt, dass nur die Sektoren in denen Privatfirmen präsent waren, eine positives Wachstum der Gesamtfaktorproduktivität zeigen.<sup>77</sup> Wie dem auch sei, die Zahlen zeigen, dass die Kapitalinvestitionen in die öffentlichen Unternehmen klar positive Effekte auf die Arbeitsproduktivität hatten und in vielen Fällen steigt auch die Gesamtfaktorproduktivität. In der Literatur wird dies trotzdem als negativ angesehen, weil stattdessen beschäftigungsintensive Firmen in Äthiopien aufgebaut werden sollten, weil das besser den komparativen Vorteilen entspricht.<sup>78</sup> Im Gegensatz zu den liberalen Erwartungen expandiert der beschäftigungsintensive Bereich nicht. Die öffentlichen Unternehmen im Textil- und Bekleidungs-, Lederprodukte und Schuhbereich weisen ein niedriges Produktivitätswachstum auf. Speziell die staatlichen Textilfirmen kontrahierten aufgrund der Zunahmen von Importen durch die Liberalisierung und haben keine Exportorientierung vorzuweisen.<sup>79</sup> Problematisch wird die Situation dadurch, dass der genuin private Sektor in Äthiopien nicht in der Lage ist aktiv auf die Anreizveränderungen mit Exporten zu reagieren, weil er aus schwachen Firmen besteht.<sup>80</sup> Im Gegenteil, private Leder, Bekleidungs- und Schuhfirmen, die auf den heimischen Markt konzentriert waren, haben ihre Produktion zurückgefahren oder ihren Betrieb geschlossen aufgrund zunehmender Importkonkurrenz.<sup>81</sup> Zum Beispiel, so führen Industrievertretern an, hätten sie 20 Schuhfabriken schließen und 15.000 Arbeiter entlassen müssen, aufgrund chinesischer Konkurrenz.<sup>82</sup> Eine positive Entwicklungstendenz kann für diesen Sektor präsentiert werden: Der Export von Bekleidung niedriger Qualität und von grauem Stoff steigt an, erreicht aber bisher nur einen 0,5 % Anteil an den Gesamtexporten.<sup>83</sup> Somit ist ein differenziertes Fazit zu ziehen. Obwohl das Problem besteht, dass viele Produktionsinputs importiert werden müssen, um die heimische Kapitalgüterindustrie aufrechtzuerhalten (50 % der Produktionsinputs)<sup>84</sup> und es schwer ist eine Zwischengüterindustrie aufzubauen, scheint es doch nicht vollständig falsch zu

---

<sup>73</sup> See: Industrial Policy Paper, Government of Ethiopia 1995, Addis Ababa. In: [http://www.sas.upenn.edu/African\\_Studies/eue\\_web/indust2.htm](http://www.sas.upenn.edu/African_Studies/eue_web/indust2.htm).

<sup>74</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 94.

<sup>75</sup> See: Embassy of Ethiopia, Washington D.C.. In: <http://www.ethiopianembassy.org/expimp.shtml>.

<sup>76</sup> See Country Commercial Guide - Ethiopia. Fiscal Year 2001. Prepared by the U.S. Embassy Addis Ababa, July 1, 2000. In: <http://www.telecom.net.et/~usemb-et/wwwhec11.htm>. S. 19. Gemäß anderen Zahlen steigt die Beschäftigung im organisierten verarbeiteten Sektor von 82.600 Arbeitern (1991/92) auf 93.500 (2000/01). Integrated Framework Ethiopia 2004: 89.

<sup>77</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 91.

<sup>78</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 91.

<sup>79</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 89.

<sup>80</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 90.

<sup>81</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 91.

<sup>82</sup> See: Ethiopia's industrial development is at the mercy of what globalization would bring about, says a leader of manufacturing association. In: <http://www.addistribune.com/Archives/2001/12/07-12-1/Ethiopia.htm>.

<sup>83</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 53, 93-95.

<sup>84</sup> Integrated Framework Ethiopia 2004: 94.

sein, einige dieser kapitalintensiven Industrien zu erhalten. Sogar die Privatisierung einiger Firmen könnte verzögert werden, um Beschäftigung zu ermöglichen und teilweise könnten diese Firmen sogar Exporterfolge anstreben. Dieses Argument kann aufrechterhalten werden, obwohl es auch im privaten Sektor Erfolge im Bereich arbeitsintensiver Exportproduktion gibt, die kompatibel sind mit den liberalen Erwartungen: Äthiopiens Blumenindustrie (die neulich von Kenia nach Äthiopien gewandert ist) erwirtschaftet US\$ 20 Mill. Exporte und beschäftigt 13.000 Bauern.<sup>85</sup> Zum Vergleich: Die Exporte Äthiopiens betragen US\$ 601 Mill., die Importe liegen bei US\$ 2587 Mill. (2004).<sup>86</sup>

Weitere Untersuchungsergebnisse: Vietnam ist ebenso ein Beispiel dafür, dass durch Liberalisierung staatliche Konzerne direkt unter Druck geraten und nicht mehr profitabel arbeiten können. Geschätzt wird, dass unter diesen neuen Bedingungen 50 % der Arbeitsplätze im staatlichen Bereich in den nächsten Jahren redundant werden. Hier geht es um 5740 staatliche Firmen mit 1,7 Mill. Arbeitern, das sind 15 % der Beschäftigung außerhalb des Agrarbereichs.<sup>87</sup> Auch hier scheint es sinnvoll zu sein, diesen Übergangsprozess etwas zu verzögern und dafür zu sorgen, dass so viele Firmen wie möglich restrukturiert werden oder sogar noch einige Zeit als staatliche Unternehmen erhalten werden können.

In Nepal hat die Liberalisierung zu einer Expansion arbeitsintensiver Waren, Teppich und Bekleidung, geführt und es gab eine leichte Verbesserung der Lage der heimischen Industrie, die seither Produktionsinputs besser einführen konnten. Eine Produktivitätssteigerung findet aber nicht im Bereich arbeitsintensiver Waren statt, sondern in den immer noch geschützten importersetzenden Sektoren wie Textilien, Radio/TV, Elektro, Metall, Leder, Bier, Zigaretten, Plastikprodukte und Seife.<sup>88</sup> Nepal verzeichnet Exporterfolge, die im Einklang mit komparativen Vorteilen stehen, eine Diversifizierung ist aber nicht beobachten.<sup>89</sup>

In Bezug auf Afrika sorgt sich der IWF darum, dass Gewinne, die in expandierenden Sektoren gemacht werden, von vermittelnden Firmen für Konsumgüterimporte verwendet werden. Die Produzenten sind dadurch nicht in der Lage eine lokal wirksame Nachfragesteigerung auszulösen. Kurz: Zur Stützung eines heimischen Outputwachstums könnte ein Zollschutz gegenüber nicht-essentiellen Konsumgütern gerechtfertigt werden.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> See: Associated Press. Update 1. Kenyan Flower Farms move to Ethiopia. 09.01.2005. In: <http://www.forbes.com/technology/ebusiness/feeds/ap/2005/09/01/ap2201237.html>.

<sup>86</sup> World Bank. Ethiopia at a Glance. In: [http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/eth\\_aag.pdf](http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/eth_aag.pdf)

<sup>87</sup> Bisläng arbeiten 90 % der 200 größten staatlichen Unternehmen profitabel. Belsler, Patrick, Rama, Martin. State ownership and labor redundancy - estimates based on enterprise-level data from Vietnam. Policy Research Working Paper 2599. Washington: World Bank, 2001. S. 5, 8, 28.

<sup>88</sup> Sharma, Kishor. Liberalization and Structural Change: Evidence from Nepalese Manufacturing. Economic Growth Centre, Yale University. Centre Discussion Paper No. 812. April 2000. In: [http://www.econ.yale.edu/growth\\_pdf/cdp812.pdf](http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp812.pdf). S. 13, 15.

<sup>89</sup> Die Exporte Nepals sind größtenteils Agrarprodukte: Niger seeds, sunflower seeds, lentils, large cardamomns, tomato, cut flowers, rose, cladiolious, carpet, leather, wet blue buff, wet blue goat, handicrafts, stone-carved buddha, citronella, lemon grass, mentha, tea (speciality). Nepal. Trade and Competitiveness Study, Oct. 22, 2003. In: [www.integratedframework.org](http://www.integratedframework.org).

<sup>90</sup> Boccara, Bruno, Nsengiyumva, Fabien. Short-Term Supply Response to a Devaluation. World Bank Policy Research Working Paper, No. 1428, February 1995. In: <http://www.worldbank.org>. S. 24.

#### Box 1: Der IWF sorgt sich um Importschwellen als Folge der NAMA Verhandlungen

Dass die während der NAMA Verhandlungen vorgelegten Zollsenskungsforderungen potentiell weitreichende Importsteigerungen auslösen könnten, davon wurde sogar der IWF überrascht, der daraufhin einen Handelsintegrationsmechanismus (trade integration mechanism, 'TIM') etablierte, um Zahlungsbilanzschwierigkeiten durch die Bereitstellung zusätzlicher Kredite abzumildern. Befürchtet wird insbesondere, dass die Präferenzerosion und die Intensivierung des Wettbewerbs bei Textilien- und Bekleidung zur erhöhten Importen in einigen Ländern führt.<sup>91</sup>

Insgesamt gesehen zeigen diese empirischen Studien, dass die folgenden Argumente über die Effekte der Liberalisierung weiter verfolgt werden müssen:

- (1) Erstens mag es aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive nicht unbedingt 'ökonomisch' sein, wenn viele bestehende Firmen in ihrer Existenz gefährdet werden und allein der Weltmarkt über das Überleben entscheidet (mehr dazu Punkt 5.1 Afrika);
- (2) Zweitens gibt es Ländern in denen Marktfehler klar sichtbar sind, z.B. eine nur sehr oberflächliche Integration der Produktionsstruktur, so dass sehr viele Importgüter importiert werden müssen. Hier ist es nicht völlig unrealistisch, diese Situation mit einer cleveren Industriepolitik zu ändern, die auch Zölle benutzt (siehe dazu Punkt 5.2 Indonesien);
- (3) Drittens spielen staatliche Konzerne immer noch eine wichtige Rolle in bestimmten Ländern, zum Beispiel Äthiopien, Vietnam und, siehe unten, Indien. Diese Dimension der Liberalisierung wurde bislang in der Diskussion völlig vergessen. Dies ist schwer zu verstehen nach den dramatischen Erfahrungen mit den sozialen Folgen der Transformation in Osteuropa und den prekären Jahren in China, ein Land das nur durch die untypisch hohe Direktinvestitionen zu stabilisieren war.<sup>92</sup>

Indien ist ein Beispiel für die Rolle von staatlichen Unternehmen und den Fakt, dass weiter ein Zollschutz und eine vorsichtige Restrukturierung nötig sind, um die Werte sowohl der staatlichen als auch der privaten Firmen zu erhalten, um die interne Dynamik zu erhalten und um von der Globalisierung maximal zu profitieren (siehe Punkt 5.3 Indien).

---

<sup>91</sup> "The negotiations have highlighted several implications of a Doha Round agreement that might result in temporary balance of payments shortfalls: the erosion of the margin of tariff preferences under preferential trading arrangements (PTAs) as most-favored-nation (MFN) tariffs decline; adverse changes in the terms of trade of net food importers as agricultural subsidies are cut; and more intense competitive pressures in the markets for textiles and clothing following the elimination of bilateral quotas in 2005 under the WTO Agreement on Textiles and Clothing (ATC). While the latter was agreed during the Uruguay Round, it has nevertheless raised concerns during the current negotiations, where it has been linked to the possible erosion of preferences for the same products." IMF 2004: 5.

<sup>92</sup> Rama 2003: 13, 23.

## 5.1 Die geschwächte verarbeitende Industrie Afrikas

Ganz Afrika ist geprägt von Industrien, die sich eigentlich nicht auf dem Weltmarkt halten können, aber doch eine bemerkenswerte Breite aufweisen und dadurch der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt sind und nicht etwa im informellen Sektor 'verschwinden' können (weitgehend ausgeklammert wird hier der Agrar- und Rohstoffbereich sowie verarbeitete Agrarprodukte).

Viele Menschen arbeiten weiter im Textil- und Bekleidungsbereich, der derzeit einem immer größerem Konkurrenzdruck ausgesetzt ist. Er leidet unter Qualitätsproblemen und erreicht zu geringe Fertigungszahlen. In nur wenig entwickelten Ländern gibt es typischerweise kleine Betriebe die Güter für den täglichen Gebrauch herstellen, metallbearbeitende Betriebe, Möbelproduzenten- und Hersteller von einfachen Gegenständen für Landwirtschaft- und Haushalt, dazu kommt eine Lebensmittelindustrie (oft sind hier selektiv einige Multis aktiv, aber auch viele heimische Unternehmer, z.B. als Speiseöl- und Getränkehersteller). Bewegt man sich zu den weiter entwickelten Ländern findet sich dort eine einfache Metallindustrie und metallverarbeitende Betriebe, die Röhren, Pflüge, Karren, Macheten, handbetriebene Ölpresen, Wellblech und Stacheldraht herstellen, dazu kommt die Produktion von Haushaltsgütern, etwa Aluminiumtöpfe oder Glasflaschen. In einigen Ländern findet eine Fahrradherstellung oder Montage statt. Auch Konsumgüter wie Kosmetik und Reinigungsmittel werden produziert und es gibt in einigen Ländern eine Produktion von elektrischen Komponenten, Elektrokabel und Sicherungskästen. In der Bauindustrie gibt es Zement, Farben, Ziegel und Betonteilhersteller. Zudem sind in einigen Ländern ausländische Firmen präsent, die Autoreifen und Batterien produzieren. Im avancierteren Kenia gibt es ein Papierwerk, in Tansania werden Radiatoren für Kühler hergestellt, es gibt dort eine Lkw- und Traktormontage. In einigen Ländern gibt es Raffinerien und Chemiewerke, etwa zur Düngemittelherstellung. Aluminiumschmelzen sind etwa in Ghana und neuerdings in Mosambik vorhanden und profitieren von Präferenzzöllen. Das einzige integrierte Stahlwerk existiert in Zimbabwe, wo auch eine Herstellung von landwirtschaftlichen Maschinen erfolgreich ist. Dagegen wird in Kenia Stahl aus Schrott hergestellt, in einem Lichtbogenofen.<sup>93</sup>

Selbst wenn die Aufrechterhaltung einiger dieser Industrien nicht als ökonomisch sinnvoll erscheint<sup>94</sup>, etwa wenn die kenianische Chemieindustrie die meisten Inputs importieren muss oder japanische Investoren in Tansania Radiogeräte, Föne, Taschenlampen aus japanischen Bauteilen herstellen, stellt sich die Frage ob es ökonomisch sinnvoll ist, durch eine breite Liberalisierung die Existenzberechtigung fast sämtlicher dieser Industrien in Frage zu stellen bzw. eine Deindustrialisierung auf breiter Ebene zuzulassen, etwa durch billige Importe aus Asien?

---

<sup>93</sup> Informationen aus diversen Quellen, u.a. den Trade Policy Review über afrikanische Länder. Eine Quelle ist: Wangwe, Samuel M. Exporting Africa: Technology, Trade and Industrialization in Sub-Saharan Africa. London, New York: The United Nations University/Institute for New Technologies, 1995. In: <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu34ee/uu34ee00.htm>.

<sup>94</sup> Oben wird schon in Punkt 4 auf die Argumentation der Theorie der heimischen Ressourcenkosten ('domestic resource costs') reagiert. Siehe Greenaway/Milner 1990.

Vier Argumente dazu:

(1) Obwohl einige dieser Industrien nicht mit Vorstellungen von komparativen Vorteilen Afrikas übereinstimmen mögen, ist es zuerst einmal auffällig, dass die meisten dieser Industrien eng mit grundlegenden Bedürfnissen in Zusammenhang stehen. Dazu kommt, dass die hier aufgezählten Aktivitäten, wie unvollkommen auch immer, einen ökonomischen Wert ('asset') haben, weil sie technologische Fähigkeiten aufrechterhalten. Damit sind nicht nur Sachwerte wie Maschinen und Fabrikgebäude gemeint, sondern dies schließt Ausbildung, Managementwissen und Geschäftserfahrungen mit ein, sämtlich unzureichend vorhanden in Afrika.<sup>95</sup> Zudem könnten sich die bestehenden Firmen weiter entwickeln:

"Der erste Schritt der Liberalisierung ist unwiderruflich: Aktivitäten, die einer Liberalisierung ausgesetzt und nicht im Wettbewerb bestehen können sterben aus. Andererseits ist es nicht klar, dass die bestehenden Aktivitäten von Grund auf unökonomisch sind und sie somit keinen Wert darstellen, den es zu retten gilt. Dies kann nur angenommen werden, wenn es keine Lerneffekte gibt und dass Aktivitäten nicht einen Prozess zur Steigerung der Effizienz durchmachen können."<sup>96</sup>

Ein Rekurs auf solche und auf ähnliche Argumente findet sich in einer Vielzahl von Publikationen über Afrika<sup>97</sup>, die in der Diskussion von der dogmatisch liberalen Seite ignoriert werden.

(2) An Afrika wird deutlich, dass Liberalisierung allein unzureichend ist, um die Wettbewerbsfähigkeit der Firmen zu erhöhen. Ein großer Prozentsatz der Firmen reagiert auf eine Liberalisierung nicht mit neuen Investitionen und vermehrten technologischen Anstrengungen:

---

<sup>95</sup> Das unzureichende Angebot an Wissen einen Marktfehler dar, der mit der Politik der Aufrechterhaltung eines kleinen verarbeitenden Sektors bearbeitet werden könnte. Zur Situation in Afrika UNIDO 2004: 36-38. Ähnlich argumentiert anhand der klassischen Marktfehlerdiskussion Rodrik (1992), dass durch Protektion unnötig niedrige Investitionen in Ausbildung oder Technologie, unter Bedingungen zu hoher Arbeiterfluktuation und unzureichendem Schutz von Innovationen, korrigiert werden könnte. Ebenso weist er darauf hin, dass Infrastrukturinvestitionen sich lohnen können, wenn Industrien dadurch Skalenerkonomie erzielen können. Rodrik, Dani. Conceptual Issues in the Design of Trade Policy for Industrialization. In: World Development, Vol. 20 No. 3, 1992. S. 309-320.

<sup>96</sup> "The first step in the liberalization argument is incontrovertible: activities exposed to liberalization that cannot compete will certainly die out. However, it is not clear that activities that are presently uncompetitive are inherently uneconomic, hence not worth saving. This assumes that there are no learning processes, and that activities cannot be in the process of becoming efficient." Lall 1999b: Lall, Sanjaya. Opening Up – and Shutting Down? Synthesis, Policies and Conclusions. In: Lall, Sanjaya (Hrg.). The Technological Response to Import Liberalization in Sub-Saharan Africa. United Nations University, INTECH. London: MacMillan Press, 1999. S. 228. (fortan Lall 1999)

<sup>97</sup> UNIDO. Industrialization, Environment and the Millennium Development Goals in Sub-Saharan Africa. Wien: UNIDO, 2004. In: <http://www.unido.org>. S. 16; Lall 1995a: Lall, Sanjaya. Structural Adjustment and African Industry. In: World Development, Vol. 23, No. 12, 1995. S. 2026; Lall/Latsch 1998: Lall, Sanjaya, Latsch, Wolfram. Import Liberalization and Industrial Performance: The Conceptual Underpinnings. In: Development and Change, Vol. 29, 1998, S. 457-460; Morrissey, Oliver. Politics and Economic Policy Reform. Trade Liberalization in Sub-Saharan Africa. In: Journal of International Development, Vol. 7, No. 4, 1995. S. 606-607; für Schutz im Textil- und Bekleidungsbereich in dem die internationale Märkte intensiven Wettbewerb aufweisen, spricht sich aus Thoburn, John. Finding the Right Track for Industry in Africa - Some Policy Issues and Options. Discussion Paper. Wien: UNIDO, 2000. In: <http://www.unido.org>. S. 14. (fortan Thoburn 2000)

Viele Firmen wählen eine 'defensive Reaktion' auf die Liberalisierung, nämlich die Entlassung von Arbeitskräfte, das Abwandern in Marktnischen, den Rückbau der Produktionsqualität und den Versuch über billige, weniger technologisch aufwendige Produkte ('low technology strategy') mit Importen zu konkurrieren.<sup>98</sup> Eine Weltbank-Studie von Parker et al. (1995) zeigt, dass 60 % der Unternehmer eine 'low technology' Strategie unter den Umständen der Liberalisierung befolgen.<sup>99</sup> Für Tansania reagieren 50 % der Firmen auf diese Weise.<sup>100</sup> Wenn mehr als die Hälfte der Unternehmen nicht in der Lage ist auf Liberalisierung gemäß der Erwartungen zu reagieren, dürfte es nötig sein, die gewählte Politik zu modifizieren, eingeschlossen durch die Stärkung der Fähigkeiten afrikanischer Staaten ihre Firmen zu unterstützen.

"A recent study of technological capabilities in Ghana in the adjustment period concludes that the generally low level of capabilities have meant that rapid liberalization, unaccompanied by supply-side measures to develop skills, capabilities and technical support, led to significant and costly deindustrialization."<sup>101</sup>

(3) Selbst wenn Investitionen vorgenommen werden, kommt dazu, dass viele afrikanische Firmen finanziell sehr schwach ausgestattet sind. Dadurch können sie nur unzureichend auf neue Chancen oder Konkurrenzdruck reagieren. In einer mikroökonomischen Studie über die verarbeitende Industrie Ghana wird dokumentiert, dass Firmen nur in 45 % der Fälle innerhalb eines Jahres Investitionen vornehmen. Dies bedeutet, dass 55 % der Firmen gar keine Investitionen vornehmen. Wenn investiert wird, liegt dies durchschnittlich bei 14 % des Kapitals der Firmen welches reinvestiert wird, dies liegt knapp über den 13 % Investitionen, die angenommen werden, um überhaupt den Verfall bzw. die Abschreibung des Kapitals zu ersetzen.<sup>102</sup> In einer Untersuchung über 23 Firmen investieren in Ghana seit 1983 nur 7 Firmen über US\$ 100.000 und 2 Unternehmen investieren über US\$ 1 Mill..<sup>103</sup>

(4) Die afrikanischen Ländern gehören zu den am wenigsten entwickelten Länder, die Primärgüter exportieren. In bezug auf die speziellen Charakteristiken dieser Länder kann berechnet werden, dass parallel zu einer Exportorientierung ein höherer Zollschatz für Konsumgüter bezüglich der Wohlfahrt optimal sein kann, weil dadurch höhere Löhne, Beschäftigung und Investitionen im importsubstituierenden Konsumgüterbereich ausgelöst werden. In Kombination mit Exportsubventionen wird ein effektiver Zollschatz von 52 bis 72 %

---

<sup>98</sup> UNCTAD. Fostering Technological Dynamism: Evolution of Thought on Technological Development Processes and Competitiveness: A Review of the Literature. United Nations: New York and Geneva, 1996. S. 22.

<sup>99</sup> Parker, Ronald R., Riopelle, Randall, Steel, William F. Small Enterprises Adjusting to Liberalization in Five African Countries. World Bank Discussion Papers. Africa Technical Department Series No. 271. Washington: World Bank, 1995.

<sup>100</sup> Deranigala, Sonali, Semboja, Haji H.H. Trade Liberalization, Firm Performance and Technological Upgrading in Tansania. In: Lall, Sanjaya (ed.). The Technological Response to Import Liberalization in Sub-Saharan Africa. London: MacMillan, 1999. S. 129-130.

<sup>101</sup> Lall, Sanjaya. Structural Adjustment and African Industry. In: World Development, Vol. 23, No. 12, 1995. S. 2019-2031, 2026.

<sup>102</sup> Rankin, Niel, Harding, Alan, Kahyarara, Godius. Firm Growth, Productivity and Earnings in Tansanian Manufacturing 1992-1999. University of Oxford: Centre for the Study of African Economies, November 2002. In: <http://www.csae.ox.ac.uk>. S. vi, 25; Thoburn 2000: 14.

<sup>103</sup> Lall, Sanjaya, Navaretti, Giorgio Barba, Teitel, Simón, Wignaraja, Ganeshan. Technology and Enterprise Development. Ghana under Structural Adjustment. New York: St. Martin's Press, 1994. S. 115.



vorgeschlagen, ohne diese ein effektiver Zoll von 20 bis 30 %. Zölle auf Inputgüter sollten deutlich niedriger liegen.<sup>104</sup>

Diese Überlegungen sprechen dafür, dass für einige Wirtschaftsbereiche in Afrika längerfristig angelegte Zölle als 'passiver Schutz' durchaus wirtschaftswissenschaftlich gerechtfertigt werden können: Der Terminus 'passiver Schutz' wird gewählt, um anzuzeigen, dass hier nicht davon ausgegangen wird, dass dieser Zollschutz als aktive Entwicklungsstrategie verstanden wird. Bei diesem 'passive Schutz' geht es erst einmal um die Aufrechterhaltung von wirtschaftlichen Werten und von Beschäftigungsmöglichkeiten. Ebenso wichtig ist es, dabei eine Exportorientierung weiter aufrechtzuerhalten, d.h. eine Rückkehr zu einem allzu breit angelegten Zollschutz darf nicht erfolgen. Sinnvoll scheint es aber zu sein, einige Konsumgüter zu schützen bei deren Produktion viele Menschen Beschäftigung finden, wie im Bereich Textil- und Bekleidung, Möbel- und Metallbearbeitung. Ebenso spricht viel dafür, dass der Import der meisten Produktionsinputs weitgehend liberalisiert erfolgen sollte.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die konventionelle liberale Theorie einen passiven Schutz unter keinen Umständen akzeptieren würde. Es würde unter anderem argumentiert, dass ein solcher Schutz nicht die Anreize der Firmen erhöht in Produktivitätssteigerungen zu investieren. Ebenso ermöglichen es Zölle höhere Preise zu verlangen, dies wird Rentensuche genannt.

Wie dem auch sei, es wurden oben schon gezeigt, dass die afrikanischen Firmen schon aus anderen Gründen Schwierigkeiten haben in eine Produktivitätssteigerungen zu investieren, so dass Liberalisierung vielfach nicht wo wirkt, wie die liberale Theorie annimmt. Sicher wird hier auch nicht gefordert, dass Rentensucher die armen Konsumenten in Entwicklungsländern ausnutzen sollen. In vielen Fällen dürfte diese Gefahr aber dadurch vermindert sein, dass es auch auf der Ebene kleiner heimischer Märkte Wettbewerb gibt, der die Preise sinken lässt und sogar für eine Produktivitätssteigerung sorgt, wenn diese auch auf einem niedrigem Niveau erfolgt. Eine Balancierung dieser Einflussfaktoren ist aber weiterhin nötig. Politiker müssen auf die Firmen Druck ausüben zu investieren und neuere Technologien zu nutzen und es muss darauf geachtet werden, dass der Wettbewerb funktionsfähig bleibt.

Zugegebenerweise sind die institutionellen Gegebenheiten für eine solche Wettbewerbs- und Industriepolitik nicht überall vorhanden. Dennoch gibt es einen simplen Grund dafür, dass Politikspielräume aufrechterhalten werden müssen: Rentensuche und Stagnation kann durch Politikmaßnahmen bekämpft werden. Dagegen ist die Alternative freier Handel politisch nicht mehr veränderbar und bedeutet einfach, dass viele dieser Industrien und die damit verbundenen Fähigkeiten aus Afrika verschwinden werden.

---

<sup>104</sup> Buffie 2001: 161-184.

## 5.2 Marktversagen in Indonesien

Indonesien ist nicht nur ein Land mit einer großen Bevölkerung sondern verfügt auch über einen relativ großen Binnenmarkt. Es leidet aber unter einer unzureichend vertieften Industriestruktur, die seit längerer Zeit schon in erheblichen Maßen von importierten Inputs abhängig ist. Somit liegt deutlich erkennbar der Marktfehler einer fehlenden Verbesserung technologischer Fähigkeiten und eine unzureichend integrierte Industriestruktur vor. Der Anteil typischer Zuliefererindustrien (Plastik, Metalle und Zement) nimmt nicht zu, wie bei einem normalen Diversifizierungsprozess, sondern verzeichnet einen Rückgang des Anteils an der Wertschöpfung.<sup>105</sup> Eine Industriepolitik, die hier eine verbesserte Integration der heimischen Produktion erreichen könnten, könnte das Wachstum fördern. Auch Zölle können zu diesem Zweck eingesetzt werden.<sup>106</sup> Die institutionellen Bedingungen an eine erfolgreiche Industriepolitik, die von Rodrik (2004) aufgestellt werden, sind aber in Indonesien bislang nur unzureichend erfüllt: Nötig ist dazu genügend Abstand der politischen Beamten zum Privatsektor, um Rentensuche zu vermeiden, gleichzeitig ist aber ein enger Kontakt zu den Firmen nötig, um die richtigen Informationen zu erhalten und die richtigen Anreize zu setzen.<sup>107</sup>

## 5.3 Indien vor dem Hintergrund der Erfahrungen Argentiniens

Anhand von Indien stellen sich diese Fragen mit einem wieder anderen Schwerpunkt. Afrika dürfte es trotz Zollschatz schwer haben, eine tiefere Integration seiner Industriebereiche zu erreichen, es muss vorerst über naheliegende komparative Vorteile wachsen und sich bestimmte neue Bereiche erst erarbeiten, etwa Textilien und Bekleidung. Parallel dazu kann es Teile seiner Konsumgüterindustrie retten und modernisieren und dabei langsam einen verarbeitenden Sektor aufbauen, um letztendlich zu einer Diversifizierung seiner Exporte zu gelangen. Indien und Indonesien haben größere heimische Märkte und sind deshalb eher in der Lage eine interne Wachstumsdynamik zu erzeugen.

### 5.3.1 Interne Dynamik und absehbare Schwierigkeiten mit der Liberalisierung

Trotz einem damals stark ausgeprägten Schutz gegen Importe wächst Indien nun seit zwei Jahrzehnten kontinuierlich, von 1980-2000 mit durchschnittlich 3,8 %. Indien ist damit ein Beispiel für den Erfolg interner Reformen und einer dadurch ausgelösten internen Dynamik, die anfangs kaum mit einer Liberalisierung in Verbindung steht, dies beschreiben

---

<sup>105</sup> Dhanani, Shafiq. Indonesia: Strategy for Manufacturing Competitiveness. Vol. II, Main Report. Jakarta: UNDP/UNIDO, November 2000. In: <http://www.unido.org>. S. 5, 7, 32, 34.

<sup>106</sup> Darüber findet in Indonesien derzeit eine Öffentlichkeit Debatte statt. The Indonesian Public Policy Network (JAKAKI). Options for Indonesia's Industrial Policy. August 2004. In: <http://www.unsfir.or.id/publications.php>. S. 7, 15-16.

<sup>107</sup> Rodrik, Dani. Industrial Policy for the Twenty-First Century. September 2004. In: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>. S. 17.

Rodrik/Subramanian (2004) als "pro-business"-Orientierung.<sup>108</sup> Es gibt noch ein zweites Gesicht des indischen Erfolgs. Für die arbeitsintensiven Exporte wurde ein günstiger Wechselkurs gewählt, der das Exportwachstum begünstigte, es gab also eine Exportorientierung ohne Liberalisierung.<sup>109</sup> Das dritte Gesicht mag die Liberalisierungspolitik ab 1990 sein.<sup>110</sup>

Indien verfügt über eine breite Industriestruktur, die in der Zeit der Importsubstitution aufgebaut wurde und hat signifikante technologische Fähigkeiten etabliert, die aber oft nicht dazu ausreichen, um auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu sein.<sup>111</sup> Dies gilt für viele Bereiche, etwa für den Maschinenbau, die Anlagentechnik und die Elektronik. Davon gibt es Ausnahmen: Wie in vielen Entwicklungsländern gibt es einige Produzenten, die effizient sind. Parallel dazu sind aber viele Firmen vorhanden, die nicht mithalten können. Dies trifft in Indien auf den Papier und Aluminiumbereich zu.<sup>112</sup> Öl- und petrochemische Produkten sind schon dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt<sup>113</sup>, im Stahlbereich hat Indien komparative Vorteile, die Werke sind aber teils sehr alt<sup>114</sup> und der Automobilbereich konnte erfolgreich restrukturiert werden mit Hilfe von Joint Ventures mit ausländischen Investoren.<sup>115</sup> Dennoch ist die Wettbewerbsschwäche Indiens klar daran erkennbar, dass es nur einen 0,81 % Anteil am weltweiten Handel mit verarbeitenden Produkten hat (China 5 %).<sup>116</sup> Die Exporte bestehen größtenteils aus arbeitsintensiven Produkten wie Bekleidungs-, Textilien und Edelsteinen bei einem steigenden Anteil von Chemie- und Dienstleistungsexporten.<sup>117</sup> Anders abgegrenzt dominieren ressourcenbasierte und arbeitsintensive 'low tech' Exporte mit 86 %, der 'medium tech' Bereich kommt auf 13,1 % und 'high tech' auf 4,4 %.<sup>118</sup> Ein weiterer Grund für diese Schwäche ist, dass ausländische Investitionen in Indien

---

<sup>108</sup> Rodrik, Dani, Subramanian, Arvind. From Hindu Growth to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition, February 2004. In: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>. S. 1, 19-21. (fortan Rodrik/Subramanian 2004)

<sup>109</sup> Ab 1975 wurde der Rupie an einen Korb von Währungen gebunden und zusammen mit einer restriktiven Geldpolitik zur Inflationsbekämpfung führt dies zu einem exportfördernden Wechselkurs. Im Jahre 1979 kommt, bei der zweiten Ölkrise, zu einer kurzen Krise, d.h. Inflation und reale effektive Aufwertung. Dies wird ab 1983 rückgängig gemacht und es erfolgt eine nominale und reale Abwertung 1980 Indexzahl 100, im Jahre 1992 Indexzahl 45. Dies hat sicherlich zur Exportsteigerung nach 1985 beigetragen. Kapur, Devesh, Patel, Urjit R. Balance of Payments and Exchange Rate Policy in India. May, 15 2004. In: [http://www.people.fas.harvard.edu/~dkapur/images/dk\\_balance.pdf](http://www.people.fas.harvard.edu/~dkapur/images/dk_balance.pdf). S. 3; Dean, Judith M., Desai, Seema, Riedel, James. Trade Policy Reform in Developing Countries since 1985. A Review of the Evidence. Washington: World Bank, 1994. S. 32.

<sup>110</sup> Klar auf die liberale Seite schlägt sich: UNCTAD. Trade Adjustment Study India. United National Conference on Trade and Development. Trade Analysis Branch. Non-Agricultural Market Access (NAMA) Negotiations. Adjusting to Trade Reforms: What are the Major Challenges for Developing Countries? 18 - 19 January 2005 Geneva, Switzerland. In: <http://192.91.247.38/tab/namameeting/nama.asp#NAMADocs>. S. 6. (fortan UNCTAD India 2005)

<sup>111</sup> Lall 1987: 226-229.

<sup>112</sup> UNIDO. India. Towards Globalization. Industrial Development Review Series. Wien: UNIDO, 1995. S. 14, 177-179. (fortan UNIDO India 1995)

<sup>113</sup> UNIDO. India. Towards Globalization. Industrial Development Review Series. Wien: UNIDO, 1995. S. 178. (fortan UNIDO India 1995)

<sup>114</sup> UNIDO India 1995: 174.

<sup>115</sup> UNIDO India 1995: 186-192; for a list of automobile joint ventures see Trade Policy Review India 1998: 148.

<sup>116</sup> Zahl für 2004. Jha, Veena, Gupta, Sarika, Nedumpara, James, Karthikeyan, Kailas. Trade Liberalization and Poverty in India. Advanced/Unedited Draft. Geneva: United Nations Conference of Trade and Development, 2004. In: <http://www.unctad.org>. S. 24. (fortan Jha et al. 2004)

<sup>117</sup> Trade Policy Review India, Report by the Secretariat, 22/05/2002, WT/TPR/S/100. S. 146. (fortan Trade Policy Review India 2000) Sowohl im High-Tech als auch Medium-Technologiebereich liegt Indien klar hinter vielen anderen Ländern. Lall, Sanjaya. India's Manufactured Exports: Comparative Structure and Prospects. In: World Development, Vol. 27, No. 20, 1999. S. 1776-1780. (fortan Lall 1999)

<sup>118</sup> Zahlen für 1996. Noch weiter aufgliedert: Ressourcenbasiert 31,1 %, 'low tech' 52,3 %. Lall 1999: 1776. Siehe zur technischen Klassifikation: Lall, Sanjaya. The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98. In: Oxford Development Studies, Vol. 28, No. 3, 2000. (fortan Lall 2000)

traditionell stark beschränkt wurden und trotz Steigerung in den letzten Jahren im Vergleich zu China nur einen geringen Anteil an der Wertschöpfung einnehmen (2004: 3,4 % Anteil an den gesamten Kapitalinvestitionen, China 8,2 %).<sup>119</sup>

Ein zweiter wichtiger Punkt für die Diskussion um die Liberalisierung ist, dass Indien, neben den Aktivitäten der großen Unternehmerfamilien, über große Investitionen durch den öffentlichen Sektor verfügt. Für Ende März 1996 wird von 234 Unternehmen, die von der Zentralregierung betrieben werden (und 1036 auf der Ebene der regionalen Regierungen, davon machen 507 Verluste<sup>120</sup>), ausgegangen. Dazu gehören u.a. Fluglinien, Öl- und Telekommunikationsunternehmen, Maschinenbau- und Transportmittelfirmen sowie zwei Stahlwerke. Geschätzt wird, dass der öffentliche Sektor für 1/3 der Wertschöpfung in Indien aufkommt.<sup>121</sup> Obwohl sich der Staat derzeit aus einiger dieser Unternehmen zurückzieht<sup>122</sup>, geht dieser Prozess langsam vor sich und braucht Zeit.

Es ist nicht nur diese Präsenz der öffentlichen Unternehmen, die den Umstrukturierungsprozess schwierig machen. Einige Konsumgüter dürfen nur von kleinen und mittelgroße Unternehmern hergestellt werden. Für diese sind 799 Güter aus fast allen Bereichen des verarbeitenden Sektors administrativ reserviert worden.<sup>123</sup> Beispiele: einige Textilien, Leder, Möbel, Papier, Getränke, Pharmaerzeugnisse, bestimmte Metall- und Plastikprodukte (PVC Röhren), Quartzuhren, einige Gummieprodukte (Schuhteile).<sup>124</sup> In einer Studie über erste Anpassungsprobleme durch Liberalisierung wird berichtet, dass bestimmte chinesische Produkte viel kostengünstiger sind, so werden Uhrwerke über den Himalaja geschmuggelt und weil Spielzeug in Indien für kleine Industrien reserviert ist, verfügen diese nicht über Kostenvorteile durch Massenproduktion. Hersteller von Plastiktüten leiden unter Kostennachteilen gegenüber China, weil das benötigte Plastik durch Zollschutz intern auf einem höheren Preisniveau liegt.<sup>125</sup>

Dazu kommt, dies zeigt eine weitere Studie, ein weiterer, schwer zu korrigierender Nachteil für indische Firmen, nämlich hohe Kostenniveaus für Seetransport, Kapital- und Strom (viele Firmen müssen eigene Generatoren betreiben), wodurch die Wettbewerbsfähigkeit gefährdet wird.<sup>126</sup>

Die bisher durchgeführte Liberalisierung hat dazu geführt, dass die durchschnittlich angewandeten Zölle bei 29 % liegen.<sup>127</sup> Verbindlich festgelegt wurden mit Gründung der WTO

---

<sup>119</sup> In China sind insgesamt für US\$ 245.467 Mrd. Direktinvestitionen ('stock') aktualisiert, in Indien US\$ 38.676 Mrd. (2004), dies ist immerhin eine starke Steigerung für Indien, 1990 betragen die Direktinvestitionen ('stock') nur US\$ 1,657 Mrd. Daten: World Investment Report 2005, Country Fact Sheet India. In: <http://www.unctad.org>.

<sup>120</sup> Department of Disinvestment, Ministry of Finance. Indien. In: [http://www.divest.nic.in/slpes\\_pos.htm](http://www.divest.nic.in/slpes_pos.htm).

<sup>121</sup> Trade Policy Review India 1998, Report by the Secretariat, WT/TPR/S/333. S. 98, 143. (fortan [Trade Policy Review India 1998](#))

<sup>122</sup> Mit weiteren Details für die Unternehmen. Department of Disinvestment, Ministry of Finance. Indien. In: <http://www.divest.nic.in/index.htm>.

<sup>123</sup> Aufzählung von Waren, die für kleine Unternehmen reserviert sind in Trade Policy Review India 2000. S. 66.

<sup>124</sup> See for these information the website of: <http://www.smeindia.com/ssivariousstates.asp>.

<sup>125</sup> Krishna, Sridhar. The Impact of Phasing Out of Import Licensing on Small Scale Industries. Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper 60, December 2000. In: <http://www.icrier.res.in/>. S. 3-19. (fortan [Krishna 2000](#))

<sup>126</sup> Krishna 2000: 19. Siehe: Goswami, Omkar, Arun, A.K., Gantakolla, Srivastava, More, Vishal, Mookherjee, Arindam, Dollar, David, Mengistae Taye, Hallward-Driemier, Mary, Iarossi, Giuseppe. Competitiveness of Indian Manufacturing. Results of a Firm-Level Survey. Confederation of Indian Industry/World Bank, January 2002. In: <http://www.worldbank.org>. So liegen Stromkosten bei \$ 0,07 Kwh, in den USA bei \$ 0,04 Kwh. S. 12, 16.

69,8 % der Zölle. Für Konsumgüter sind bislang keine verbindlichen Höchstwerte zugesagt, für bestimmte Fertigwaren wurden verbindliche Zölle von 40 % und für Inputgüter, Maschinen und Ausrüstung Höchstwerte von 20 % festgelegt, im Bereich der Computer- und Telekommunikationsausrüstung wurden für 217 Tarifpositionen die Zölle ganz abgeschafft.<sup>128</sup> Noch liegen die Importe in der verarbeitenden Industrie bei 13 %, immerhin 51 % der Firmen im verarbeitenden Sektor sind schon mindestens 10 % Importen ausgesetzt (beides mal in Relation zum Gesamtoutput im Bereich der verarbeitenden Industrie).<sup>129</sup>

Als Effekt der bisher erfolgten Liberalisierung wird festgehalten, dass sich die Unterschiede zwischen den Firmen verstärken und Firmen, deren Produktivität relativ hoch ist, positiv beeinflusst wurden. Viele Firmen, die technologisch rückständig sind sowie rückständige Regionen gehören aber zu den klaren Verlierern.<sup>130</sup> Weiterhin wird erwartet, dass eine weitere Liberalisierung insbesondere im Bereich der Konsum- und Kapitalgüter zu höheren Importen führt.<sup>131</sup>

#### Box 2: Ergebnisse von Simulationsrechnungen für Indien

Prognostiziert wird für Indien bei einer weitgehenden Liberalisierung ('hard') die Steigerung der Importe um 20,9 %, bei vollständiger Liberalisierung ('free trade') um 29,9 %. Dadurch würden die jetzigen Importe von US\$ 50,5 Mrd. (2000/2001), die schon über den Exporten (US\$ 44,5 Mrd.) liegen, um US\$ 10 bis 15 Mrd. ansteigen. Zwar wird ebenso ein Anstieg der Exporte vorhergesagt, der liegt aber mit 20,5 % und 14,9 % darunter. Im Automobil und Chemie-, Gummi- und Plastikbereich wird bei freiem Handel ein um - 6 % und - 2 sinkender Output (bei nur weitgehender Liberalisierung - 7 % und - 1%) berechnet. Stimmen diese Modellsimulationen der Tendenz nach, würde sich Indien auf Textil-, Bekleidung und Lederprodukte spezialisieren und der sonstige Industrialisierungsprozess würde deutlich abgeschwächt werden. Diese Outputkontraktion könnte bei einer weniger intensiven Liberalisierung ('soft') vermieden werden.<sup>132</sup> In Indien kommt der verarbeitende Sektor derzeit auf einen Anteil von 17 % des BSP (China 25 %). Ein Rückgang dieses Anteils wäre wohl kaum erstrebenswert.<sup>133</sup>

Es ist somit angebracht, dass eine Liberalisierung in Indien vorsichtig angegangen wird. Eine Liberalisierung eröffnet Chancen, es besteht aber auch das Risiko, dass das seit Jahren bestehende, großteils aus internen Reformen resultierende gute Wachstumsklima Schaden

---

<sup>127</sup> Zahlen für 2002. Goldar 2004: 1.

<sup>128</sup> Trade Policy Review India, Report of the Secretariat, WT/TPR/S/33, 5 March 1998. S. 53. Siehe auch: WTO Dokument TN/MA/S/4/Rev.1/Corr.1.

<sup>129</sup> Pandey, Mihir. Impact of Trade Liberalization in Manufacturing Industry in India in the 1980s and 1990s. ICRIER Working Paper No. 140. August 2004. In: <http://www.icrier.org>. S. 33, 39. (fortan Pandey 2004)

<sup>130</sup> Aghion et al. 2003: 22-24.

<sup>131</sup> Goldar, Arvind Virmani Bishwanath, Veeramani, Choorikkad, Bhatt, Vipul. Impact of Tariff Reforms on Indian Industry: Assessment Based on a Multi-Sector Econometric Model. Indian Council for Research on International Economic Relations, Working Paper 135, June 2004. In: <http://www.icrier.res.in/>. S. 1, 33. (fortan Goldar et al. 2004)

<sup>132</sup> de Córdoba et al. 2004: 25, 27; Trade Policy Review Indien 2002: 146-147;

<sup>133</sup> Trade Adjustment Study India. United National Conference on Trade and Development. Trade Analysis Branch. Non-Agricultural Market Access (NAMA) Negotiations. Adjusting to Trade Reforms: What are the Major Challenges for Developing Countries? 18 - 19 January 2005 Geneva, Switzerland. In: <http://192.91.247.38/tab/namameeting/nama.asp#NAMADocs>. S. 56.

nimmt.<sup>134</sup> Das Wachstum hat sich insbesondere im Bereich der Konsum- und Kapitalgüter abgespielt und 41 % des Output liegen bereits im Bereich von skalenintensiven Industrien, die für eine Industrialisierung wichtig sind.<sup>135</sup> Gerade in diesen Bereiche werden aber Importzuwächse erwartet. Zugegebenerweise liegen in Indien zunehmend Erfahrungen vor, wie eine erfolgreiche Restrukturierung von Industriebereichen unter den Bedingungen eines selektiv aufgehobenen Zollschatzes möglich ist, Beispiel die Joint Ventures in der Automobilindustrie.<sup>136</sup> Es ist denkbar, dass in anderen Sektoren weitere Restrukturierungen stattfinden können, nicht überall dürfte es aber so einfach durchführbar sein.

Würde Indien einen Wachstumspfad wählen, bei dem eine schrittweise und auf die speziellen Sektoren zugeschnittene Restrukturierung und selektive Liberalisierung angestrebt wird, wobei die Regierung Sorge dafür trägt, dass möglichst viele Industrien technologisch aufgewertet werden, ist es somit nicht unwahrscheinlich, dass dadurch eine, im Vergleich zum freien Handel, breiter gestreute und kontinuierlichere Wohlfahrtssteigerungen (bzw. Armutsreduzierung) erzielt werden kann.<sup>137</sup> Dass dies so unwahrscheinlich nicht ist, zeigt die Untersuchung in der Box:

**Box 3: Arme Haushalte leiden unter Liberalisierung im Automobilbereich und Zollschatz hilft**

In einer Gleichgewichtssimulation bezüglich der Effekte der Liberalisierung in der Türkei kann gezeigt werden, dass arme städtische Haushalte vom freien Handel im Automobilbereich klar negativ betroffen sein würden. Ein Zoll auf Automobilimporte könnte dies verhindern. Wird die hohe Automobilsteuer beibehalten, ist das Szenario mit diesem Automobilzoll sogar für die städtischen und ländlichen Haushalte hinsichtlich der Wohlfahrtserzeugung durchgängig positiv. Nur mit dem Trick, die hohe Automobilsteuer als 'Verzerrung' zu betrachten und zu fordern, dass sie rückgängig gemacht wird und mit der zusätzlichen Annahme, dass die Regierung die Steuern nicht erhöhen muss, um für den Wegfall der Automobilzölle zu kompensieren, kann der freie Handel als überlegen dargestellt werden (wobei immer noch das ärmste Segment der städtischen Bevölkerung - 27 % seines Einkommens verliert). Dies führt letztendlich zum Zitat: "Zölle und Exportsubventionen für Autos ziehen zusätzliche Ressourcen in die Automobilproduktion, dies ist zu einem gewissen Grad als effizient und wohlfahrtsteigernd zu bezeichnen, aus der Perspektive des 'Zweitbesten'."<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Rodrik/Subramanian 2004: 19-21.

<sup>135</sup> Pandey 2004: 31-33.

<sup>136</sup> Trade Policy Review India 1998: 146-149.

<sup>137</sup> Jha et al. 2004: 120. Auf den kaum erfolgenden Anstieg der Beschäftigung und schwierige Situation auf dem Land weist hin Ghosh, Jayati. Is India a Success Story of Economic Liberalization, Christian Aid, May 2005. <http://www.christian-aid.org.uk/>. Restrukturierung ist die eigentliche Perspektive und Fragestellung, die sich heute angesichts der Globalisierung stellt. Hier finden weiter deutlich erkennbare Eingriffe des Staates in Zusammenarbeit mit den Banken statt. Siehe: Pomerleano, Michael, Shaw, William. Corporate Restructuring. Lessons from Experience. Washington: World Bank, 2005.

<sup>138</sup> Übersetzung durch den Verfasser, Zitat im Original: "Tariff and export subsidies on vehicles serve to induce additional resources into vehicle production, which up to a point is efficient and welfare increasing from a second-best perspective." Harrison, Glenn W., Rutherford, Thomas F., Tarr, David G. Trade Liberalization, poverty and efficient equity. In: Journal of Development Economics, Vol. 71, 2003. S. 124-125.

Ebenso scheint eine selektive Liberalisierung im Vergleich zu einer vorschnellen, breiten Liberalisierung Vorteile zu haben, bei der es zu einer 'lock in'-Situation kommt, die wirtschaftspolitische Spielräume verunmöglicht, wie am Beispiel Argentinien sichtbar wird:

### 5.3.2 Argentinien's Öffnung für ausländische Unternehmen

An Argentinien ist erkennbar, welche Auswirkungen eine Öffnung für ausländische Konzerne bei einer relativ weitgehenden Liberalisierung nach sich zieht. In Argentinien, einem Land welches im Vergleich zu Afrika durchgängig höhere technologische Fähigkeiten aufweist, wurde in einer Untersuchung über die Liberalisierung festgestellt, dass von 25.000 Firmen im verarbeitenden Sektor 400 eine 'offensive restructuring'-Strategie wählen, um mit den veränderten Bedingungen zwischen 1975 und 1995 zurechtzukommen. Diese offensiven Firmen kommen für 40 % des BSP auf. Davon konnten sich 20 bis 25 Unternehmen retten, die grundlegende Inputs herstellen, Eisen- und Stahl, Petrochemie, Zement und Aluminium. Diese Firmen operieren nun auf internationalem Niveau und bester Technologie.<sup>139</sup> Andere Firmen erreichen fast den internationalen Standard, Automobilzulieferer (die Automobilmontage ist nicht erfolgreich), die Ölsaaten-, Milch-, Telefonausrüstungsindustrie sowie andere Industrieprodukte.<sup>140</sup>

Die restlichen Firmen haben immer nur in den kurzen Aufschwungsperioden investiert, operieren auf 5 bis 10 % des optimalen Skalenniveaus und haben den Workshop-Charakter aus der Zeit der Importsubstitution behalten. Diese Firmen kommen für 60 % des BSP auf.<sup>141</sup> Dieser Teil der Firmen reagiert 'defensiv' auf die Liberalisierung, schafft es aber immerhin die Produktivität um 100 % zu steigern. Dies reicht aber nicht aus, um an das Weltniveau heranzureichen. Resultat ist eine massenhafte Arbeitslosigkeit in Argentinien.<sup>142</sup> Kontrahiert sind in dieser Zeitperiode Pharmaprodukte, Telekommunikation, Elektronik und der Kapitalgüterbereich.<sup>143</sup>

Der Zollschatz beträgt derzeit durchschnittlich 13,5 % (1998). Die verbindlichen Zölle sind während der Uruguay-Runde durchgängig auf 35 % festgelegt worden. Argentinien schützt bestimmte Sektoren, etwa Schuhproduktion (mit 30 %) und die Automobilmontage (33 %). Dies sind aber ad valorem die höchsten Zölle im Industriebereich.<sup>144</sup> Bei einer weiteren Liberalisierung durch die NAMA Verhandlungen würden weitere Teile des verarbeitenden Sektors in Gefahr geraten. In Lateinamerika kam es durch den Abbau von Zöllen seit 1990 generell zu einer Zunahme von Arbeitslosigkeit und Ungleichheit.<sup>145</sup> Zwar kommt es in Argentinien in den neunziger Jahren wieder zu einem Beschäftigungswachstum, die Arbeitslosenrate bleibt aber

---

<sup>139</sup> Kosacoff, Bernardo. Business Strategies under Stabilization and Trade Openness in the 1990s. Interamerican Development Bank, Andres Bello Auditorium, Washington D.C., September 18-19, 2000. In: <http://www.iadb.org>. S. 8. (fortan Kosacoff 2000)

<sup>140</sup> Kosacoff 2000: 6-7.

<sup>141</sup> Kosacoff 2000: 7, 9, 26-27.

<sup>142</sup> Kosacoff 2000: 7. Hinweis auf diese Studie, mit der obigen Interpretation: Lall 1999: 247.

<sup>143</sup> Kosacoff 2000: 24.

<sup>144</sup> Trade Policy Review Argentina, Report of the Secretariat, October 1998, WT/TPR/S/472. S. 41-46, 102. (fortan Trade Policy Review Argentina 1998)

<sup>145</sup> Buffie 2001: 190.

hoch, 14,3 Prozent (1999). Sichtbar wird dies am historischen Vergleich, durchschnittlich lag diese bei 4 bis 5 Prozent in den 1980ziger Jahren und 7,3 % im Jahre 1990.<sup>146</sup>

Was ist mit einem 'lock in' durch ausländische Investoren gemeint? Es stimmt natürlich, dass der Abbau von Zölle nicht automatisch die Öffnung aller Sektoren für ausländische Investoren impliziert. Oft hängt beides aber eng zusammen. Am Beispiel Argentinien wird deutlich, dass ausländische, multinationale Unternehmen daran interessiert sind, sich auf den Märkten der großen Schwellen- und Entwicklungsländer zu etablieren. Fraglich ist nur, ob dies in jedem Fall gut für die langfristige Entwicklung des Landes ist?

Als Ergebnis von Liberalisierung und Privatisierung kommen multinationale Unternehmen nun für große Anteile der Wertschöpfung auf. Sie dominieren die heimischen Investitionen und haben einen Anteil von 49 % der Verkäufe verarbeiteter Güter sowie 38 % der Exporte gesichert. Der Investitionsstock ausländischer Unternehmen verdoppelt sich zwischen 1992 und 1997 und liegt bei US\$ 36 Mrd. Durch Privatisierungen wurden 66 der 200 größten Firmen etabliert.<sup>147</sup> Sogar die Mitarbeiter des WTO Trade Policy Review sind besorgt, weil dies zu einer Zunahme der Konzentration führte:

"Strukturelle Reformen haben zu einer Zunahme der Konzentration in Argentinien geführt, speziell im Dienstleistungsbereich. Ein immer größerer Anteil der Wirtschaft liegt in den Händen weniger, großer Firmen und Konglomerate; im Jahre 1995 kommen die Aktivitäten der Top 14 Unternehmen in den Bereichen Hydrokarbone, Telekommunikation, Automobile, Supermärkte, Lebensmittel, Getränke, Tabak und Lotterien auf 9 % der BSP. Nur zwei staatliche Unternehmen liegen unter den Top 1000 Firmen. Dieser Konzentrationsprozess setzte sich zudem in den ländlichen Gegenden fort, dort wurden die traditionellen Landbesitzer durch große Mischkonzerne ersetzt, wie Benetton und Soros."<sup>148</sup>

In einer solchen Situation kann zuerst einmal eine verbesserte Wettbewerbspolitik hilfreich sein. Zudem wird hier nicht argumentiert, dass ausländische Direktinvestitionen generell schlecht für die Wirtschaft Argentinien sind. Hier interessiert aber der mögliche Effekt von ausländischen Investitionen auf die Industriestruktur eines Landes und, eng damit verbunden, auf die Wachstumschancen. Bei allen positiven Folgen kann nicht geleugnet werden, dass Liberalisierung und Privatisierung einen 'lock in'-Effekt auf eine Nationalökonomie haben. An Argentinien wird sichtbar, dass die ausländischen Firmen sich dazu entschließen ihre Einkäufe von Produktionsinputs zu de-vertikalisieren. Sie wenden sich zunehmend an internationale Zulieferer und klammern nationale Firmen aus. Dadurch verlieren die heimischen Firmen Märkte und die

---

<sup>146</sup> Pou, Pedro. Argentina's Structural Reforms of the 1990s. Finance and Development, March 2000, Volume 37, Number 1. In: <http://www.imf.org>.

<sup>147</sup> Trade Policy Review Argentina 1998: 17.

<sup>148</sup> Übersetzung durch den Verfasser, im Original: "Structural reforms have led to increasing concentration in the Argentine economy, particularly in the the services sector. An increasing share of business is in the hands of fewer, larger firms and conglomerates; in 1995, the activities of the top 14 companies in hydrocarbons, telecoms, motor vehicles, supermarkets, foodstuffs, beverages, tobacco and the lottery contributed about 9% of GDP. Only two state firms appeared among the top 1,000 companies. The concentration process also expanded progressively to rural areas where traditional land-owners were replaced by large diversified firms, such as Benetton and Soros." Trade Policy Review Argentina 1998: 97.



Integration der heimischen Wirtschaft lockert sich zu einem gewissen Grad, vielleicht mit negativen Konsequenzen für die gesamte Industriestruktur und ihre langfristigen Wachstumschancen.<sup>149</sup> Mein Eindruck ist, dass Indien nicht unbedingt dem extremen argentinischen Beispiel folgen sollte, um seine Wohlfahrt auf eine optimale Art und Weise zu steigern.

## 6. Umweltressourcen

Die NAMA Verhandlungen beziehen Wald- und Fischereiprodukte sowie Rohstoffe und Mineralien mit ein.<sup>150</sup> Liberalisierung ist aber nicht notwendig sinnvoll, wenn es um den Schutz von Umweltressourcen geht. Eine NAMA Einigung würde ein Signal geben, dass die Regierungen der Welt noch deutlicher als zuvor auf die Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen setzen sollen und z.B. im Fischereibereich Politiken anwenden, die Direktinvestitionen und Fischereikonzessionen aktiv fördern. Die Wälder sind aber bedroht und die Weltmeere überfischt. Eine weitere Kommerzialisierung im Fischereibereich würde das Auskommen von Millionen kleiner Fischer weltweit gefährden. Dass Liberalisierung für ein zukunftsfähiges Management von Umweltressourcen sorgt, ist somit keineswegs ausgemacht. Der Einsatz von Marktmitteln zum Zwecke des Umweltschutzes ist in seiner Wirksamkeit stark umstritten. Effektive Maßnahmen zum Umweltschutz sind nicht nur als indirekte Verhaltenskontrolle durch Märkte, sondern immer noch als simple direkte Verbote denkbar. Preise sagen nicht die ganze 'ökologische Wahrheit' und spiegeln Folgekosten, Verluste und irreversible Zerstörungen nicht wieder.<sup>151</sup> Deshalb ist es akzeptabel, wenn zum Erreichen von Umweltschutzziele in den internationalen Handel eingegriffen wird, dies wird sichtbar an den internationalen Umweltschutzabkommen, welche Handelsmaßnahmen und -verbote vorsehen. CITES verbietet den Handel mit gefährdeten Arten, das Basler Übereinkommen über den Handel mit Giftmüll und das Montreal Protokoll sehen Handelsverbote vor. Obwohl multilaterale Umweltabkommen sicherlich vorzuziehen sind, könnten im Einzelfall auch unilaterale Maßnahmen weiter sinnvoll eingesetzt werden. So haben Exportverbote und Exportsteuern bzw. -zölle zwar ambivalente Auswirkungen, weil sie intern Preise absinken lassen und den Konsum fördern. In diesem Fall sind direkte Produktionsauflagen effektiver. Dennoch kann es politische Gründe geben, solche Maßnahmen zu nutzen.<sup>152</sup> Die Forderung der EU im Rahmen der NAMA Verhandlungen generell auf Exportsteuern zu verzichten ist vor diesem Hintergrund nicht verständlich.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Kosacoff 2000: 28.

<sup>150</sup> Teilweise wird auf einer speziellen sektoralen Ebene verhandelt, so lädt Neuseeland in Genf regelmäßig zu Verhandlungen zu Wald- und Meeresprodukten ein. Dazu kommt, dass über Ökolabel in Frage gestellt werden und auf eine Stufe mit nicht-tarifären Handelshemmnissen gestellt werden. Knirsch, Jürgen, Mittler, Daniel. Verbesserter Marktzugang auf Kosten der Umwelt: Die Umweltrisiken der NAMA Verhandlungen, 2005. In: <http://www.forumue.de/themenundtags/handel/index.html>.

<sup>151</sup> Bender, Bernd, Sparwasser, Reinhard, Engel, Rüdiger. Umweltrecht. Heidelberg: C.F. Müller, 1995. S. 37, 50-52 .

<sup>152</sup> Kulesa, Margareta E. Umweltpolitik in einer offenen Volkswirtschaft. Baden-Baden: Nomos, 1995. S. 138, 208. UNEP Link zu internationalen Umweltabkommen: <http://www.unep.ch/>.

<sup>153</sup> Kohr, Martin. WTO Members Still far Apart on NAMA. TWN Info Service on WTO and Trade Issues, 25. September 2005. In: <http://www.twinside.org.sg>. S. 7.

## 7. Fazit: Globalisierung mit Politikspielräumen

Alles in allem folgt aus seriösen wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen nicht, dass eine vollständige Liberalisierung die beste Möglichkeit ist, um eine optimale Wohlfahrtssteigerung zu erreichen, weder für die Industrieländern, die in vielerlei Hinsicht vom Wachstum in den Entwicklungsländern profitieren, noch für die Entwicklungsländer, die erfolgreich verbleibende Politikspielräume ('policy spaces') nutzen können, um ihre Wohlfahrt zu maximieren oder zumindest zu erhalten.

Somit sollten handelspolitische Maßnahmen verfügbar bleiben, um interne Wachstumsdynamiken zu schützen und um wirtschaftliche Werte zu erhalten. Insbesondere in Situationen in denen private und staatliche Firmen noch restrukturiert werden können und ein langfristiger 'passiver Schutz' von schwachen Sektoren wirtschaftliche Werte und Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten kann, scheint dies rechtfertigbar, solange dies nicht einer Exportorientierung in die Quere kommt.

Die Alternative sieht weniger gut aus: Wenige große Firmen erreichen internationale Wettbewerbsfähigkeit, viele kleinere Firmen müssen schließen und der größte Teil der Wirtschaft wird von ausländischen Investitionen übernommen. Hier wird nicht gegen ausländische Investitionen argumentiert, speziell dann nicht, wenn diese ihren Bedarf auf heimischen Märkten decken, es scheint aber wichtig zu sein, in Ländern wie Indien eine Situation zu vermeiden in der lokale Zulieferer abgedrängt werden und die Struktur der Wirtschaft nur noch von ausländischen Investoren bestimmt wird.

In schwächeren Entwicklungsländer, etwa in Afrika, macht ein langfristiger 'passiven Schutz' für bestimmte Konsumgüter- und Industriesektoren Sinn, denn sonst wird die Struktur der Wirtschaft einzig durch komparative Vorteile bestimmt. Auch hier muss beachtet werden, dass die positiven Aspekte einer Integration in die Weltwirtschaft genutzt werden. Nichtsdestotrotz ist es weder wirtschaftspolitisch sinnvoll noch ein psychologisches Meisterstück, wenn die Welt derzeit von Beratern bereist wird, die jedem kleinen und schwachen Entwicklungsland nur Chancen in den Bereichen Reis, Fisch, Tourismus, Landwirtschaft und traditionellen Folklorewaren einräumen, wohingegen kleine metall- und plastikverarbeitende Betriebe bereits im Widerspruch zu den komparativen Vorteilen gesehen werden.

Aus diesen Gründen sollten die NAMA Zollverhandlungen bestehende Politikspielräume ('policy spaces') nicht antasten.<sup>154</sup> Entwicklungsländer sollten weiter über handelspolitische Politikspielräume verfügen dürfen. Speziell die Entwicklungsländer mit großen Bevölkerungszahlen wie Indien (980 Mill.), Indonesien (240 Mill.), Philippinen (75 Mill.), Pakistan (132 Mill.), Äthiopien (61 Mill.) und Nigeria (121 Mill.)<sup>155</sup> sollten zudem aktiv dabei unterstützt werden ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu verbessern.

---

<sup>154</sup> Chang, Ha-Joon. Policy Space in Historical Perspective - with special reference to Trade and Industrial Policies. Conference, Queen Elisabeth House, Oxford. 4-5 Juli 2005. In: [http://www.networkideas.org/featart/Sep2005/Policy\\_space.pdf](http://www.networkideas.org/featart/Sep2005/Policy_space.pdf).

<sup>155</sup> Insgesamt leben in diesen Ländern 1,6 Mrd. Menschen. World Development Report 1999/2000: 230-231.

Die NAMA Verhandlungen führen:

- zur Kontraktion vieler Industriebereiche
- den damit verbundene Verlust von Werten, darunter technisches Wissen und Geschäftserfahrung
- zu einer unnötig einseitigen Spezialisierung auf komparative Vorteile, die nicht das Spektrum denkbarer Teilnahme der Länder am internationalen Handel widerspiegeln
- dem Verlust von Zolleinnahmen für den Haushalt
- einer Präferenzerosion, die dazu führen wird, dass Afrika nicht mehr den Textilien- und Bekleidungsbereich zur Industrialisierung nutzen kann, wodurch selbst der IWF besorgt ist
- einem Druck auf die Zahlungsbilanz durch die Zunahme von Importen, wovon selbst der IWF beunruhigt ist
- zur Beschränkung industriepolitischer Optionen
- zu weniger Spielräumen bei der Restrukturierung
- zu einem Druck darauf, eine Restrukturierung zu schnell ablaufen zu lassen, so dass die Gefahr besteht, dass viele staatliche Unternehmen kontrahieren ohne alternative Beschäftigungsmöglichkeiten
- möglicherweise zu einem weltweiten 'lock in' auf einen weniger wohlfahrtssteigernden Wachstumspfad

Ein Verzicht auf die NAMA Verhandlungen würde:

- die weltweite Wohlfahrt nicht verringern
- Integration durch den internationalen Handel nicht generell in Frage stellen
- Wohlfahrtsgewinne durch Exportorientierung und selektive Liberalisierung nicht für ungeschehen erklären

Deshalb sind die NAMA Verhandlungen zu jetzigen Zeitpunkt unnötig. Der derzeit erreichte Grad der Liberalisierung ist ausreichend und in vielen Ländern ist zudem eine stabile Wachstumsdynamik etabliert. Eine weitergehende Liberalisierung, die zudem verbindlich gemacht würde, könnte wohlfahrtsmindernd wirken, beispielsweise weil es in Indien zu einem erheblichen Rückschlag bezüglich eines Vertrauens in einen 'Liberalisierungsprozess mit Politikspielräumen' kommen könnte.

Die Inder sind weitaus skeptischer gegenüber der Globalisierung als die Bewohner Chinas<sup>156</sup>, einige Gründe die dem zugrunde liegen könnten, wurden hier im Text behandelt. Liberale Experten, wie Fred Bergsten, scheinen dies nicht wahrzunehmen und sind davon überzeugt, dass die Proteste der Nichtregierungsorganisationen in Seattle die denkbar schärfste Form des Protestes gegen die Globalisierung sind, auf die umgehend mit einer weiteren Liberalisierung reagiert werden muss (seine berühmte Fahrradtheorie, 'bicycle theory', besagt, dass die Liberalisierung immer weiter gehen muss, um einen Rückschlag bzw. eben ein Umfallen des

---

<sup>156</sup> Die Stimmung bezüglich Globalisierung ist unterschiedlich in Indien und China. In Indien sind nur 45 % der Menschen überzeugt, dass Globalisierung gut für das Land ist, in China sind dies 76 %. UNCTAD India 2005: 5.

Rades zu vermeiden).<sup>157</sup> Dagegen wird hier argumentiert, dass es weiter vorrangiges Ziel bleiben muss eine breit angelegte industrielle Entwicklung besonders in den bevölkerungsreichen Ländern der Welt zu erreichen. Die NAMA Verhandlungen sind auf vielen Ebenen direkt gegen dieses Ziel gerichtet und sind damit auch inkompatibel mit den Millenniumszielen der Armutsreduzierung.

#### Box 4: Die Frage nach der Fairness aus der Perspektive der Industrieländer

Dieser Frage sollte ein größerer Stellenwert in der Diskussion um NAMA eingeräumt werden. Denn in den Industrieländern gibt es, offen oder verdeckt, eine breite Zustimmung bezüglich Forderungen, dass Entwicklungsländern Zölle senken sollen, weil sich die Menschen Sorgen um Arbeitsplätze machen. Warum sollten den Entwicklungsländern unter diesen Umständen Spielräume eingeräumt werden? Erstens, weil die Industrieländer mit dem Entwicklungsländern in der WTO einen Vertrag abgeschlossen haben, der den ersteren viele Vorteile verschafft und sogar Politikspielräume erhält, eigene Industrien zu schützen. Dieser Vertrag garantiert keineswegs eine automatische Liberalisierung in den Entwicklungsländern in den kommenden Jahren. Zweitens gehen die Industrieländer durch ihr wachstumserhöhendes, wohlfahrtsmaximierendes Risikoarrangement (S. 5), seit Jahrzehnten schon als Gewinner der progressiv voranschreitenden Globalisierung hervor. Obwohl multinationale Konzernen seit einiger Zeit weltweite Strategien verfolgen, erhalten sie immer noch hohe Anteile der Wertschöpfung in ihren Heimatländern. Diese internationalen Firmen sind weiterhin in vielen Sektoren der Entwicklungsländer aktiv und haben in vielen Fällen die Märkte untereinander aufteilen können. Dies ist der Fall in Brasilien, Argentinien, Mexiko und Thailand. Nur weniger Länder konnten sich dem entziehen, so Taiwan und Korea vor der Asienkrise. Im Moment gibt es nur ein Land, eben Indien, das die realistische Chance hat, zu einem gewissen Grad jedenfalls, gestützt auf interne Dynamiken und heimisches Kapital zu wachsen. China hat sich internationalen Investoren geöffnet und hier stellt sich nur noch die Frage, wie viele eigene große Konzerne China aufbauen kann. Sicherlich nicht so viele, wie Zeitungsberichte derzeit suggerieren. Drittens handelt es sich seit Jahren bei der Globalisierung schon um ein 'kombiniertes Szenario', welches interne Wachstumsdynamiken mit externen positiven Einwirkungen durch Liberalisierung verbindet, um ein optimales Wachstum zu erreichen (S. 11). In diesem Szenario profitieren die Industrieländern von der Liberalisierung in den Entwicklungsländern schon auf dem bestehenden Niveau. Gerade weil Globalisierung diesen Charakter hat, ist es ein Gebot der Fairness politische Spielräume weiter aufrechtzuerhalten. Dies ist leichter akzeptabel, weil sich Fairness und Eigennutz überdecken. Die Industrieländer werden von einem kontinuierlichen Wohlstandswachstum in den großen Ländern, Indien, Indonesien, Philippinen, Pakistan, Nigeria und Äthiopien weitaus deutlichere Vorteile haben, als vom freiem Handel und 'lock in'.

Aus diesen Gründen kann sich hier ohne Abschwächungen den Forderungen des 'Our world is not for sale'-Netzwerks angeschlossen werden, welches die Regierenden auffordert:

---

<sup>157</sup> Bergsten, Fred. The Backlash Against Globalization. Speech given before the Trilateral Commission, Tokyo, Japan, May 9, 2000. In: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=377>.

"Die NAMA Verhandlungen zu stoppen und eine umfassende und unabhängige Analyse der potentielle Effekte dieser auf die wirtschaftliche Entwicklung, die Bemühungen zur Diversifikation der Wirtschaft in Entwicklungsländern, auf Umwelt und soziale Wohlfahrt, eingeschlossen Beschäftigung, Gesundheit und Genderfragen durchzuführen.

Anzuerkennen und zu garantieren, dass nationale Politikspielräume und Flexibilitäten beibehalten werden dürfen und das Recht zum Gebrauch von politischen Instrumenten, darunter Handelsmaßnahmen nicht verletzt wird, um weiterhin Ökonomien auf faire und zukunftsfähige Weise aufbauen zu können, Beschäftigung und soziale Wohlfahrt zu fördern und abzusichern, Gesundheit und Umwelt zu erhalten und der öffentlichen Partizipation an politischen Prozessen nicht jeglichen Sinn zu nehmen.

Die Förderung einer rohstoffschonenden und zukunftsfähigen Bewirtschaftung von Umweltressourcen voranzutreiben, durch den Stopp einer weiteren Liberalisierung des Handels im Bereich von natürlicher Rohstoffe wie Wälder bzw. Hölzer, Fisch, Öl, Gas, Metalle und Mineralien."<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup> Our World is Not For Sale (OWINFS) Statement, 2005.