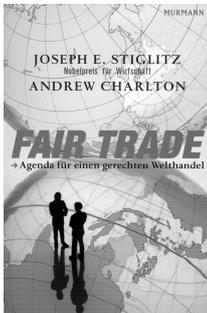


Mehr soziale Gerechtigkeit im Welthandelssystem

Stormy Mildner und Katharina Matro



Joseph E. Stiglitz
und Andrew
Charlton

**Fair Trade. Agenda
für einen gerechten
Welthandel**

Hamburg: Murmann
2006, 376 S., 28,50
Euro.

Seit nunmehr fünf Jahren verhandeln die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) mit wenig Erfolg über ein neues multilaterales Abkommen. Dabei sollte die so genannte Doha-Runde die erste *wirkliche* Entwicklungsrunde in der Geschichte des GATT und der WTO werden. Ziel war, die inhärenten Ungleichgewichte im Welthandel zu beseitigen, die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft zu integrieren und die Marktöffnung gerade in jenen Bereichen weiter voranzutreiben, in denen die Entwicklungsländer ein besonderes Exportinteresse haben – Landwirtschaft und Textilien. Die Erwartungen an die Doha-Runde waren hoch. Um so enttäuschender dann, dass die Gespräche Mitte 2006 ausgesetzt wurden, weil sich keinerlei Annäherung der zerstrittenen Positionen in den Agrarverhandlungen abzeichnete. Zwar laufen die Verhandlungen seit Anfang Februar 2007 wieder, doch liegen nach wie vor keine verbesserten Angebote über Zollsenkungen und Subventionsabbau auf dem Verhandlungstisch. Ob die Runde die erhofften Impulse für Wachstum und Entwicklung für die armen Länder bringt, bleibt also mehr als fraglich.

Genau hier knüpfen **Joseph E. Stiglitz** und **Andrew Charlton** mit ihrem Buch ›Fair Trade. Agenda für einen gerechten Welthandel‹ an. Sie argumentieren, dass das derzeitige multilaterale Handelssystem den Interessen der Reichen auf Kosten der Armen diene und fundamentale Ungleichgewichte zementiere. Auch die Doha-Runde wird wenig daran ändern, so die Autoren, da die angestrebten Vereinbarungen »die Entwicklungsländer unverhältnismäßig belasten und den Industrieländern disproportionale Vorteile verschaffen«. Ihr Argumentationsansatz ist dabei in erster Linie ein moralischer: In der Vergangenheit haben vor allem die Industrieländer von GATT und WTO profitiert – nun seien endlich die Entwicklungsländer an der Reihe. Sicherlich kann man dem Befund zustimmen, dass die gegenwärtige Verteilung der Handelsgewinne in der Welt ungerecht ist. Zu Recht kritisieren die Autoren auch die »inkonsequente Politik« der Industrieländer, die einerseits eine möglichst ungehemmte Globalisierung propagieren, andererseits aber auf manchen Feldern, wie etwa Landwirtschaft, selbst durchgängig Protektionismus betreiben. Allein den moralischen Zeigefinger zu heben und an das Verantwortungsbewusstsein der Politiker in den Industrieländern zu appellieren, wie es die beiden Autoren gebetsmühlenartig tun, trägt allerdings wenig dazu bei, die derzeitige Verhandlungsblockade zu überwinden.

Das Buch beginnt mit einem Plädoyer für den Protektionismus. Unter dem etwas irreführenden Titel ›Handel kann Entwicklung fördern‹ erklären die Autoren zunächst, dass Handelsliberalisierung – anders als es die neoklassischen Handelstheorien annehmen – in den Entwicklungsländern aufgrund ihrer spezifischen ökonomischen Gegebenheiten häufig gerade nicht zu mehr Wachstum und Entwicklung führe. Überhaupt gebe es keinen automatischen Wirkungsmechanismus zwischen Handelsliberalisierung und Wirtschaftswachstum, so die beiden Autoren. Dies stimmt, nur dass Stiglitz und Charlton hier gegen ein neoliberales Credo wettern, das es spätestens seit der Asienkrise von 1997 so nicht mehr gibt. Mittlerweile hat eine Vielzahl von Studien gezeigt, dass Marktöffnung allein nicht genügt, sondern die Rahmenbedingungen stimmen müssen, um positive Wachstumseffekte zu generieren. Zudem berücksichtigen die neueren, computerbasierten Wohlfahrtsmodellierungen von Handelsliberalisierung durchaus die spezifischen Gegebenheiten der Entwicklungsländer. Kaum ein Ökonom fordert überdies heute noch die sofortige und uneingeschränkte Marktöffnung. So wirken die beiden Autoren ein wenig rückständig, wenn sie in fast allen Kapiteln den Maßnahmenkatalog des ›Washington Consensus‹ mit seinen negativen Auswirkungen auf die Volkswirtschaften der armen Länder anprangern.

Auch der Rest von ›Fair Trade‹ bietet wenig Neues: In den folgenden Kapiteln fassen Stiglitz und Charlton zusammen, wie die vergangenen GATT-Runden, allen voran die Uruguay-Runde, Entwicklungsländer systematisch ausgegrenzten und benachteiligten und wie auch die Doha-Runde wieder von den Interessen der Industrieländer dominiert wird. Den Kern des Buches bilden die Kapitel 6 und 7, in denen die Autoren ihre zentralen Politikvorschläge unterbreiten: Länder sollen sich all jenen Staaten gegenüber uneingeschränkt öffnen, die ein niedrigeres Einkommen aufweisen (market access proposal), alle Agrarsubventionen müssen abgeschafft werden und Industrieländer sollen temporärer Migration nichts entgegenstellen sowie ihre Märkte nicht mit nichttarifären Handelshemmnissen zu schützen suchen. Obwohl durchaus konkret, sind diese Vorschläge wenig hilfreich, wenn die Gründe der Blockadehaltung der Industrieländer völlig ignoriert werden. So ist die Handelsliberalisierung auch in den reichen Ländern für verschiedene Bevölkerungsgruppen mit Kosten und Ängsten verbunden, die die Politik berücksichtigen

muss. Kein Politiker kann seinen Wählern mit leeren Händen gegenüber treten – und so sind ohne Zugeständnisse seitens der Entwicklungsländer bei Industriegütern auch bei den reichen Ländern in puncto Landwirtschaft kaum Fortschritte zu erwarten. Seinen Idealismus in Ehren überrascht es doch, wie wenig Stiglitz, angesichts jahrelanger Erfahrungen als Wirtschaftsberater der Regierung von Bill Clinton und als Chefökonom der Weltbank die politik-ökonomischen Realitäten berücksichtigt.

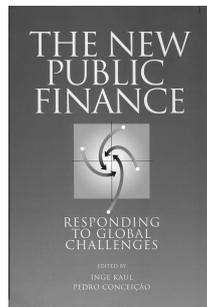
Stiglitz und Charlton schließen mit einem Sammelurium verschiedenster Forderungen: Sie nennen die Themen, die ihrer Meinung nach von der Doha-Agenda gestrichen werden müssten, und jene, wie den Umweltschutz, die in den Verhandlungen fehlen. Kurz gehen sie auch auf die ›institutionelle Reform‹ der WTO ein und monieren die ungerechten Beitrittsregeln. Schließlich endet das Buch unvermittelt mit einer Wiederholung der Ergebnisse und Appelle aus den ersten Kapiteln: Arme Länder haben mit hohen Anpassungskosten infolge von Handelsliberalisierung zu kämpfen und die Industrieländer müssen ›fairerweise‹ diese Kosten mittragen. Einen Leitfadens für die praktische Umsetzung der Lastenverteilung bietet auch das letzte Kapitel indes nicht.

Man muss schon einen langen Atem haben, um sich durch die über 300 Seiten recht unübersichtlicher und unstrukturierter Argumentation und vielen fast wortwörtlichen Redundanzen durchzuarbeiten. Es drängt sich unweigerlich die Frage auf: An wen richten sich die Autoren eigentlich? Für den Laien ist dieses Buch sicherlich nichts. Stiglitz und Charlton setzen nicht nur grundlegendes Wissen über Wirtschaftstheorien, sondern auch eine gewisse Vertrautheit mit der WTO und den Verhandlungen voraus. Gerade durch die anekdotische, sprunghafte und oftmals polemische Argumentation dürfte der Leser nach der Lektüre über Wirkungszusammenhänge von Handel, Wirtschaftswachstum und Entwicklung eher noch verwirrt sein. Ungenaue oder gar falsche Übersetzungen von Wirtschaftsbegriffen tun ihr Übriges. Für den Handelsexperten ist ›Fair Trade‹ jedoch ebenso wenig gewinnbringend, da die Autoren insgesamt zu wenig ins Detail gehen. Besonders unverständlich ist, warum die gesamte Diskussion zur Frage ›Schafft Handelsliberalisierung mehr Wachstum?‹ in den Anhang verbannt wurde.

Schließlich will Stiglitz also, wie in vielen seiner anderen Bücher, leider auch in diesem, der Schritt von der Kritik zur wirklichen Orientierungshilfe nicht recht gelingen. Für jene Praktiker, die konkret um den erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde bemüht sind oder wenigstens die stockenden Verhandlungen wieder in Gang zu bringen versuchen, hält dieses Buch nicht die passenden Antworten bereit. Eine unverzichtbare Pflichtlektüre, wie auf dem Buchdeckel angepriesen, ist ›Fair Trade‹ daher sicher nicht.

Öffentliche Finanzen in Zeiten der Globalisierung

Jens Martens



Inge Kaul und Pedro Conceição (Hrsg.)

The New Public Finance: Responding to Global Challenges

New York/Oxford:
Oxford University
Press 2006, 664 S.,
45 US-Dollar.

Durch die Globalisierung hat sich die Rolle des Staates gewandelt. Regierungen fungieren nun eher als ›Intermediäre‹, das heißt als Vermittler zwischen den Interessen globaler, hochmobiler Akteure und denen der eigenen einheimischen Bevölkerung. Zugleich vollzieht sich in der internationalen Zusammenarbeit ein Wandel. Waren es traditionell fast ausschließlich Regierungen, die auf zwischenstaatlicher Ebene zusammenarbeiteten, um globale Probleme zu lösen, so spielen heute Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft eine wachsende Rolle. Infolge dieser Trends sind öffentliche Finanzen nicht länger nur die Domäne nationaler Regierungen. Die ›neuen‹ öffentlichen Finanzen bewegen sich in einem Koordinatensystem öffentlicher und privater Akteure auf nationaler und internationaler Ebene. Dies sind Kernaussagen des neuen umfangreichen Werkes von Inge Kaul ›The New Public Finance: Responding to Global Challenges‹. Die langjährige Direktorin im Büro für Entwicklungsstudien (ODS) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) geht in diesem Buch mit ihrem Mitherausgeber Pedro Conceição und 25 weiteren Autorinnen und Autoren der Frage nach, wie sich Theorie und Praxis öffentlicher Finanzen angesichts neuer globaler Herausforderungen verändern.

Der Klimawandel, Naturkatastrophen wie der Tsunami im Indischen Ozean Ende 2004, globale Epidemien wie die Vogelgrippe oder SARS, der Kampf gegen den weltweiten Terrorismus oder auch Krisen auf den internationalen Finanzmärkten verursachen schon heute volkswirtschaftliche Kosten in mehrstelliger Milliardenhöhe und werden die öffentlichen Kassen in Zukunft überbelasten – wenn die Regierungen nicht auf diese Probleme mit neuen Politikansätzen und Finanzierungsinstrumenten antworten. Eben um diese neuen Ansätze und Instrumente jenseits der traditionellen nationalen Finanzpolitik geht es in dem Buch von Kaul und Conceição.

Dabei wählten die Herausgeber bewusst einen pragmatischen Ansatz: Es geht ausdrücklich nicht darum, welche neuen Finanzierungsinstrumente zur Lösung globaler Probleme auf zwischenstaatlicher Ebene eingeführt werden müssten. Auf die Debatte über internationale Steuern und Abgaben, die Inge Kaul im Jahr 1996 mit ihrem gemeinsam mit Mahbub ul Haq herausgegeben Buch über die Tobin-Steuer selbst angestoßen hat, und die sich gerade in jüngster Zeit sehr dynamisch entwickelt, gehen die Autoren nicht ein. Stattdessen beschränken sie sich

darauf, technische Finanzierungsmodelle und Instrumente zu beschreiben, die bereits existieren und die ihrer Ansicht nach Vorbildcharakter haben. Dabei betonen sie die Vorzüge marktbasierter Mechanismen.

Conceição zeigt in seinem Beitrag, dass die Zahl und Vielfalt internationaler Finanzierungsmechanismen im letzten Jahrzehnt rapide gewachsen ist. Regierungen sind aber eher zurückhaltend bei der Schaffung dauerhafter Finanzierungsinstrumente und der dazugehörigen Institutionen. Von den 60 Finanzierungsmechanismen, die er in seinem Beitrag auflistet, wurden 30 in den letzten zehn Jahren geschaffen, aber 20 von ihnen sind keine rein zwischenstaatlichen Initiativen sondern öffentlich-private Partnerschaften (Public-Private Partnerships – PPP). Beispiele sind der Globale Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose oder der BioCarbon Fund. Zählt man zu diesen 60 Instrumenten die Investmentfonds und privaten Stiftungen hinzu, die in den letzten Jahren entstanden sind, um diverse Formen internationaler Zusammenarbeit zu unterstützen, schnell die Zahl der Finanzierungsinstrumente auf annähernd 1000 in die Höhe.

Die nationale Fiskalpolitik ist angesichts der drängenden globalen Probleme und der Mobilität globaler Finanzakteure dagegen unter erheblichem Druck. Vito Tanzi zeigt in seinem Beitrag, in welchem Ausmaß die Globalisierung die Regierungen unter ›Effizienzdruck‹ setzt und im Zuge von Marktöffnung und Liberalisierung die Einnahmehasis der Regierungen erodiert. Peter S. Heller warnt auf der anderen Seite vor der Gefahr, dass die Staatshaushalte durch die demographische Entwicklung, die Folgen des Klimawandels, den Ausbruch übertragbarer Krankheiten, terroristische Anschläge oder eine weltweite Wirtschaftsrezession unter erheblichen Finanzierungsdruck geraten. Er sieht am Horizont einen ›fiskalischen Sturm‹ aufziehen, der zu einer tiefen globalen Finanzkrise führt, wenn es nicht gelingt, rechtzeitig die externen Effekte der Globalisierung zu internalisieren.

Wie dies geschehen kann, beschreiben andere Beiträge in dem Buch. Nötig sei insbesondere eine bessere Absicherung der Staaten gegen Risiken, das heißt ein verbessertes Risikomanagement. C. Wyn Morgan beschreibt, wie sich Regierungen durch Optionen und Futures gegen Rohstoffpreisschwankungen absichern können. Robert J. Shiller stellt Staatsanleihen vor, bei denen die Zinszahlungen an die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gekoppelt werden. Entwickelt sich das BIP schlechter als erwartet, muss die Regierung den Anlegern einen geringeren Zins zahlen, entwickelt es sich besser als erwartet, zahlt die Regierung mehr. Auf diese Weise werden in Zeiten schlechter Konjunktur niedrigere Steuereinnahmen durch niedrigere Zinszahlungen ausgeglichen.

Weitere Modelle zur Finanzierung globaler Aufgaben zielen auf die Einführung neuer, handelbarer

Produkte auf neuen Märkten. Als Beispiel nennt Richard L. Sandor den Handel mit Emissionszertifikaten an der eigens dafür gegründeten Börse ›Chicago Climate Exchange‹.

Große Hoffnung setzen Kaul und Conceição auf globale Partnerschaftsinitiativen öffentlicher und privater Akteure. Ihre Zahl hat sich von 35 im Jahr 1990 auf heute über 400 erhöht. Ein großer Teil dieser Partnerschaften entstand in den Bereichen Umwelt und Gesundheit. Globale PPPs folgten keinem einheitlichen Muster: Sie entstünden meist *ad hoc* aus unterschiedlichsten Motiven, hätten diverse Formen und verfolgten verschiedenste Zwecke. Regierungen und internationale Organisationen müssten daher Kriterien entwickeln, auf deren Grundlage sie entscheiden können, ob eine PPP wünschenswert sei oder nicht. Wie diese Kriterien aussehen können, lassen die Autoren offen.

Auf die möglichen Risiken und Nebenwirkungen von Partnerschaften zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, wie die Dominanz privatwirtschaftlicher Interessen, den möglichen Imageschaden bei der Wahl der falschen (Wirtschafts-)Partner, die Fragmentierung multilateraler Zusammenarbeit durch die Unmenge unkoordinierter Partnerschaftsinitiativen und vieles mehr, geht das Buch nicht ein.

Auch andere Beiträge des Buches sind überraschend unkritisch. Das gilt zum Beispiel für den Text von Steven Radelet über den von der Bush-Regierung eingeführten und aufgrund seiner einseitigen Vergabekriterien umstrittenen ›Millennium Challenge Account‹; oder auch für den Aufsatz von Conceição, der sich für den britischen Vorschlag stark macht, eine Internationale Finanzfazilität (IFF) einzuführen. Auch hier fehlt eine kritische Auseinandersetzung über die Risiken dieser relativ teuren Form von ›Entwicklungshilfe auf Pump‹, durch die die (Rück-) Zahlungsverpflichtungen der Geberregierungen der nächsten Generation aufgebürdet werden.

Die Beiträge des Buches sind nichtsdestotrotz inspirierend und liefern eine Fülle von Diskussionsstoff, der durch die zahlreichen Hintergrundpapiere und eine umfassende Materialsammlung auf der speziell für dieses Buch eingerichteten Website noch ergänzt wird (<http://www.thenewpublicfinance.org>).

Die ›neuen‹ öffentlichen Finanzen sind in Zeiten der Globalisierung nicht länger allein die Domäne der öffentlichen Hand, sondern liegen mehr und mehr in privaten Händen. Ob diese Kernthese von Inge Kaul und Pedro Conceição zutrifft, und falls ja, ob der Trend, den sie beschreibt, wünschenswert und alternativlos ist, wird als Folge dieser Publikation sicherlich kontrovers diskutiert werden – auch unter Demokratiegesichtspunkten. So gesehen hat Joseph E. Stiglitz durchaus Recht, wenn er im Vorwort feststellt: »Dieses Buch ist ein Meilenstein – es liefert die wichtigen Anfänge eines Feldes, das in den kommenden Jahren bestellt werden wird.«