

### *Das Zusammenspiel von Entwicklungs- und Handelspolitik: Doha-Runde und Europäische Wirtschafts- partnerschaftsabkommen*

**Heidemarie Wieczorek-Zeul**, Bundesministerin für wirtschaftliche  
Zusammenarbeit und Entwicklung

*Die Verbindung von Handel und Entwicklung stand im Mittelpunkt eines Vortrages, den die Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul am 20. Februar 2006 im Europa-Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel hielt. Im Folgenden veröffentlichen wir diesen Vortrag, in dem sie Handel und Entwicklung als Instrumente der Global Governance einfordert. Gerade nach der WTO-Konferenz in Hongkong sei es wichtig, die entwicklungspolitische Bedeutung der Doha-Runde nicht zu vernachlässigen. Die Verknüpfung von Entwicklung und Handel im europäischen Kontext spiegle sich auch in den gegenwärtig verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den AKP-Staaten wieder. Die Doha-Runde wie die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU-AKP böten jetzt die Chance, einen Beitrag zu einer entwicklungsförderlichen Ausgestaltung des Welthandelssystems zu leisten, so das Fazit der Ministerin.*

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke der Friedrich-Ebert-Stiftung sehr herzlich für die Organisation dieser Veranstaltung und die Gelegenheit, zu einem so kurz nach der WTO-Konferenz von Hongkong so aktuellen Thema zu sprechen. Beim Thema Handel ist kein Ort besser geeignet als Brüssel als „politische Hauptstadt Europas“.

#### **Handel und Entwicklung als Global Governance Instrumente**

Entwicklungspolitik ist globale Strukturpolitik. Sie will **internationale Strukturen auf verschiedenen Ebenen entwicklungsförderlich verändern**, eben Globalisierung gestalten – in all ihren Dimensionen, wirtschaftlich und sozial, aber auch ökologisch und politisch. Eine wirtschaftliche und soziale Gestaltung der Globalisierung bedeutet auch und vor allem eine **Reform des Welthandels** und die Durchsetzung **von Kernarbeitsnormen**.

Das herrschende **internationale Handelssystem begünstigt wirtschaftlich stärkere Länder**. Die **am wenigsten entwickelten Länder sind weitgehend von der Dynamik sich vernetzender Märkte abgekoppelt**. So ist der Anteil der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs = Least Developed Countries) an den weltweiten Exporten seit 1980 von etwa 0,72 % auf ca. 0,5 % im Jahr 2005 zurückgegangen. Damit auch ärmere Entwicklungsländer die Chancen der Globalisierung nutzen können, **müssen Industrie- und Schwellenländer ihre Märkte** für Exporte aus den Entwicklungsländern weit **stärker öffnen als bisher**. Exportsubventionen und Zölle müssen abgebaut werden (darauf komme ich später zurück).

## THEMA AUS BRÜSSEL

---

Die wirtschaftliche und soziale Dimension der Globalisierung sollten zusammen bedacht werden, denn eine nachhaltige Entwicklung verlangt auch die **Beachtung von Sozial- und Umweltstandards**. Der globale Wettbewerbsdruck darf Staaten nicht auf mögliche Investitionsstandorte reduzieren. Globalisierung ist nur langfristig tragfähig und in allen Ländern (auch Industrieländern!) akzeptiert, wenn soziale Belange ausreichend berücksichtigt werden.

**Die ILO-Weltkommission zur sozialen Dimension der Globalisierung** hat diese Zusammenhänge herausgearbeitet. Ein wichtiger Punkt ihrer Empfehlungen ist es, die **Kohärenz** zwischen Politikbereichen zu verbessern. Hierfür ist eine stärkere Kooperation zwischen Staaten und internationalen Organisationen notwendig. Wir brauchen auf globaler Ebene eine „good global governance“.

### **Bedeutung von Handel für Entwicklung**

**Es gibt eine Wirkungskette:** Handel kann einen Beitrag leisten zu Wachstum und Wachstum ist ein wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung und der Erreichung der Millenniumsziele. **Wichtig ist aber festzuhalten, dass** es weder einen Automatismus von Handelsliberalisierung zu mehr Handel und vor allem zu mehr Exporten von Entwicklungsländern gibt, noch einen Automatismus von mehr Handel zu weniger Armut. Hierzu ist eine Einbettung in eine kohärente Entwicklungsstrategie notwendig.

### **Daraus ergeben sich drei zentrale Schlussfolgerungen:**

1. **Eine pauschale undifferenzierte Handelsliberalisierung darf nicht das Ziel sein.** Das Prinzip der Sonderbehandlung der Entwicklungsländer muss angemessen gewahrt sein, sowohl bei der Landwirtschaft wie auch bei Industriegütern und Dienstleistungen. Zur Sicherung der Ernährung, zum Schutz und zur Unterstützung des Aufbaus eigener Produktionen ist dies notwendig. Allerdings haben Schwellenländer hier sicherlich nicht den gleichen Bedarf wie ärmere Länder. Eine stärkere Länderdifferenzierung als derzeit, wo nur zwischen LDCs und allen anderen Entwicklungsländern unterschieden wird, wäre daher sinnvoll. Länder wie Brasilien oder Indien dürfen sich nicht hinter Ausnahmeregelungen verstecken, die Ländern wie Kenia oder Burkina Faso helfen sollen.
2. **Es gibt Unterstützungsbedarf bei vielen Entwicklungsländern bei der Umsetzung von Handelsvereinbarungen und bei der Schaffung von Handelskapazitäten:** Aussagen wie „Handel statt Entwicklungshilfe“ sind daher falsch. Notwendig ist vielmehr eine Schaffung neuer Handelsmöglichkeiten für Entwicklungsländer durch entwicklungsorientierte Liberalisierung in Industrie- und Entwicklungsländern und handelsbezogene Unterstützung durch Entwicklungszusammenarbeit oder „Aid for Trade“ wie dies jetzt genannt wird. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit leistet hier schon sehr viel: Deutschland ist zweitgrößter bilateraler Geber (2001-2004).
3. Schritte der Handelsliberalisierung müssen den Anforderungen für eine sozial und ökologisch nachhaltige Entwicklung des betroffenen Landes entsprechen und sind weitgehend in eine multilaterale Gesamtstrategie für die jeweilige Region einzubetten.

### **Potenziale der Handelsliberalisierung:**

Die letzte Weltbankstudie hat gezeigt, dass bei der Umsetzung eines globalen Liberalisierungsprogramms Entwicklungsländer im Jahr 2015 ein um 200 Mrd. US-\$ höheres Einkommen als ohne diese Liberalisierung erreichen könnten. (Bei solchen Studien ist zwar immer eine gesunde Skepsis angebracht. Da hier aber z.B. der Dienstleistungsbereich sogar noch ausgeklammert ist, muss diese Summe nicht als unrealistisch betrachtet werden). Zum Vergleich: Die weltweite ODA beträgt derzeit etwa 80 Mrd. US-\$.

**Hierbei sind zwei Details interessant:**

1. Etwa die Hälfte des Zuwachses bei den Entwicklungsländern resultiert aus Liberalisierungen innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer und aus dem damit immer wichtiger werdenden Süd-Süd-Handel. Dies ist zu bedenken, wenn Sonderregeln für Entwicklungsländer z.B. beim Zollabbau vereinbart werden. Diese sollten nicht zum Hemmschuh für mehr Handel zwischen den Entwicklungsländern werden.
2. Es ist zwar keine neue Erkenntnis, aber es ist sinnvoll dies zu wiederholen, weil es das Interesse der Entwicklungsländer am Agrarsektor erklärt: Fast zwei Drittel des Einkommenszuwachses bei den Entwicklungsländern kommt aus dem Agrarsektor, wobei dies die Weiterverarbeitung von Rohstoffen einschließt.

**Was bedeutet dies alles für die Doha-Runde? Und wie ist ihr aktueller Stand nach der Konferenz von Hongkong zu bewerten?**

Es gilt, die zitierten Zahlen mit Leben auszufüllen: Die Chance, mit der Doha-Runde einen großen Impuls für Entwicklung zu leisten, darf nicht durch mangelhaften Reformwillen aller beteiligter Parteien vertan werden. Das Ergebnis der Doha-Runde muss die Entwicklung fördern, worauf schon die Ministererklärung von Doha abzielte.

Was wurde in Hongkong erreicht? Wie ist das Ergebnis zu bewerten?

Die Verabschiedung des Entwicklungspakets ist ein wichtiger Schritt zu gerechteren Handelsbeziehungen und einer gerechteren Gestaltung der Globalisierung. Aber es ist noch viel Arbeit bei den Kernthemen zu leisten, damit die Entwicklungsrunde ihrem Namen gerecht wird und ein Abschluss in 2006 möglich ist.

**Positiv zu würdigen ist aus entwicklungspolitischer Sicht:**

Die Festlegung eines Zeitziels – 2013 - zum Auslaufen der Agrarexportsubventionen, für Baumwolle übrigens schon 2006. Natürlich hätte ich mir ein früheres Datum als 2013 gewünscht! Man sollte aber auch nicht vergessen, dass über das Thema bereits seit Jahrzehnten gestritten wird. Vor diesem Hintergrund ist dieses Datum ein großer Erfolg!

Der zoll- und quotenfreie Marktzugang für LDCs durch alle Industrieländer für 97% der Produkte bis 2008. Die EU ist mit der Alles-außer-Waffen-Initiative hier Vorreiter seit 2001. Kritisch ist an den Hongkong-Beschlüssen allerdings anzumerken, dass 3% Ausnahmen gemessen an der geringen Angebotsbreite der meisten armen Länder sehr viel sein können. Für Baumwolle ist der zoll- und quotenfreie Marktzugang allerdings gesichert.

Die schon kurz vor Hongkong erzielte TRIPS-Einigung zur Verbesserung des Zugangs von armen Ländern zu Generika. Hier wurde es allerhöchste Zeit, den Beschluss vom Juli 2003 nun auch endlich rechtlich umzusetzen. Diesem Beschluss wird oft vorgeworfen, er würde große praktische Hürden errichten, die seine Umsetzung erschweren. Daher verlassen wir uns auch nicht ausschließlich auf diese Möglichkeit, sondern unterstützen auch Entwicklungsländer in ihrem Bemühen um die Stärkung der eigenen Pharmaproduktion.

Die Stärkung der Bedeutung der handelsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit (Aid for Trade) durch die Minister-Erklärung. Vielfach müssen ja die Voraussetzungen in Entwicklungsländern erst geschaffen werden, dass diese aus besseren Marktzugangsbedingungen auch tatsächlich Nutzen ziehen können.

## THEMA AUS BRÜSSEL

---

### **Kritisch dagegen ist:**

Bei Kernthemen wie Agrar, Industriegüter (NAMA) und Dienstleistungen ist die Doha-Runde noch weit von einem substanziellen Durchbruch entfernt. Dabei liegt hier - wie aufgezeigt - Hauptpotenzial.

Der Erfolg in der Baumwollfrage ist noch zwiespältig: Es gibt ein Ja zum Abbau von Baumwollexportsubventionen, aber noch keine verbindliche Regelung, wie mit internen Subventionen umgegangen werden soll. Die EU hat mit ihren Reformen einen ersten Schritt getan. Wir müssen aber hartnäckig bleiben – gerade mit Blick auf die USA.

### **Wie kann nun die Doha-Runde zum Abschluss geführt werden?**

Alle Parteien wissen, dass sie sich für ein substanzielles Gesamtergebnis weiter bewegen müssen. Die Schwellenländer (vor allem Brasilien und Indien) bei den Industriezöllen, die USA bei der internen Stützung (einschließlich der Baumwolle) und ja, auch die EU noch einmal im Agrarbereich.

Der Zeitplan ist sehr eng: Das Ende der Trade Promotion Authority in USA ist für 2007 geplant, d.h. faktisch muss der Durchbruch in den kommenden Monaten erreicht werden. Das Prinzip „Jeder wartet auf jeden“ hilft nicht weiter, damit sind die Verhandlungen blockiert. Intensive Konsultationen müssen nun mit den Hauptpartnern fortgesetzt werden, um zu erreichen, dass sich die unterschiedlichen Positionen annähern. Exportstarke Länder wie China, Brasilien oder Indien können viel von der Doha-Runde profitieren. Sie müssen aber auch ihre eigenen Märkte öffnen, nicht nur für Industrieländer, sondern auch für ärmere Entwicklungsländer. Die EU hat insofern Recht: Die Doha-Runde ist keine reine Agrarrunde, auch wenn für Entwicklungsländer hier das Hauptinteresse besteht.

Doch auch die EU ist weiter gefordert. Sie sollte noch deutlicher als bisher ihren Willen zu einem substanziellen Ergebnis bekräftigen. Den Partnern muss deutlich gemacht werden, dass das letzte Wort auch bei der EU noch nicht gesprochen ist. Wenn die europäische Wirtschaft erkennbar verbesserten Marktzugang erhält, muss die EU willens sein, beim Marktzugang im Agrarbereich nachzulegen.

An dieser Stelle möchte ich noch einige Worte zur Europäischen Agrarpolitik sagen. Zunächst an die Adresse der Agrarpolitiker, die weitere Schritte ablehnen: Das europäische Agrarmodell wird nicht grundsätzlich infrage gestellt, das ist auch für mich als Entwicklungspolitikerin selbstverständlich. Unterstützung bleibt notwendig bei der Landschaftspflege, dem Erhalt der ländlichen Räume und zur Sicherung eigener Produktion von Nahrungsmitteln. Jahrzehntelanger Strukturwandel hat aber auch gezeigt, dass dies mit weit geringerem Anteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) möglich ist. Der Anteil der Landwirtschaft am europäischen BIP liegt jetzt deutlich unter 2% (2003 für EU-25: 1,6%) mit einer Bandbreite von 0,5% bei Luxemburg bis noch über 5% bei Griechenland.

Die GAP-Reform mit dem Ansatz der Entkoppelung der Subventionen von der Produktionsmenge ist der richtige Weg. Er sollte konsequent zu Ende gegangen werden. Dadurch entstehen auch weitere Spielräume, handelsverzerrende Subventionen abzubauen, ohne die Gesamtunterstützung für die Landwirtschaft reduzieren zu müssen.

Es muss vermieden werden, dass Beharrungskräfte bei uns verhindern, dass Entwicklungsländer - aber auch andere Branchen in Europa und anderen Industrieländern - ihre Entwicklungspotenziale und Wachstumschancen realisieren. Weiterer Strukturwandel ist ohnehin unausweichlich. Das Hinausschieben einer solchen Entwicklung mag kurzfristig politisch begründbar sein, darf aber nicht die Schaffung gerechter Welthandelsbeziehungen blockieren.

**Europäische Wirtschaftspartnerschaftsabkommen**

Ein anderes Beispiel für die Verknüpfung von europäischer Entwicklungs- und Handelspolitik sind die gegenwärtig verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit den in sechs Regionalgruppen aufgeteilten 79 Afrika-, Karibik- und Pazifik-Staaten (AKP), besser bekannt als EPA (Economic Partnership Agreements). Warum sind diese Wirtschaftspartnerschaftsabkommen notwendig geworden? Leider mussten wir nach Jahrzehnten der einseitigen Präferenzen gegenüber den AKP-Staaten feststellen:

1. Es ist ihnen nicht gelungen, ihre Exporte in die EU zu diversifizieren und zu steigern; es fehlt ihnen an Produktions- und Handelskapazität.
2. Die derzeitig einseitig gewährten AKP-Präferenzen sind nicht mit den Grundregeln der WTO vereinbar - weil die Gruppe der AKP-Staaten nicht durch objektive Kriterien entstanden ist, sondern aus unserer politischen Vergangenheit.

Worauf zielen nun die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen ab? Sie sind ein Instrument, um die AKP-Staaten bei der schrittweisen Integration in die Weltwirtschaft zu unterstützen. Sie sind ein wichtiges Instrument des Cotonou-Abkommens (2000), indem die EU und die AKP-Staaten ihre wirtschafts- und handelspolitische Zusammenarbeit neu regeln. Einerseits sind sie ein handelspolitisches Instrument, da sie auf die Schaffung von Freihandelszonen zwischen der EU und sechs EPA-Regionen abzielen. Sie sind aber gleichzeitig - wenn nicht sogar noch mehr - ein entwicklungspolitisches Instrument. Lassen Sie mich dies begründen:

1. Sie sollen einen Beitrag leisten zur Stärkung der Integration innerhalb der jeweiligen Region, denn oft sind die Handelsbarrieren in der Region größer als die zwischen Süd und Nord.
2. Sie zielen auf eine Verbesserung des Marktzugangs der AKP-Staaten in der EU ab; aus entwicklungspolitischer Sicht halten wir den zoll- und quotenfreien Marktzugang für alle AKP-Staaten als Verhandlungsziel für richtig, sofern die AKP zu ausreichenden Reformschritten bereit sind, die die Grundlage für nachhaltige Entwicklung bilden.
3. Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen werden eine sehr vorsichtige Öffnung der AKP-Märkte im Sinne einer asymmetrischen Reziprozität vorsehen. Dies soll erreicht werden, indem sensible Produkte und Sektoren von der Liberalisierung ausgeschlossen, bzw. lange Übergangsfristen eingeräumt werden. Auch ist es notwendig, eine Überprüfung und ggf. Neugestaltung des Liberalisierungsprozesses vorzusehen. Der Liberalisierungsprozess und damit die Integration in die Weltwirtschaft können so WTO-kompatibel ausgestaltet werden und gleichzeitig den jeweiligen Entwicklungsstand und die Interessen der AKP-Staaten berücksichtigen.
4. Wir erhoffen uns aus den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen einen Impuls für institutionelle Reformen und gute Regierungsformen, da ja auch über handelsrelevante Bereiche verhandelt wird, wo die AKP-Staaten daran Interesse gezeigt haben - so z.B. über die Bereiche Zollverfahren oder Investitionen.
5. Die Abkommen sollten auf die Partizipation der Zivilgesellschaft bauen. Hier gilt mein besonderer Dank an die FES, die sich erfolgreich für die Partizipation der Zivilgesellschaft im EPA-Prozess einsetzt. Leider muss ich erkennen, dass hier noch sehr viel zu tun bleibt.

## THEMA AUS BRÜSSEL

---

6. Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen verbinden in einzigartiger Weise Maßnahmen der Handelspolitik mit der Unterstützung durch umfangreiche Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Die Verhandlungs-, Produktions- und die Handelskapazität der AKP-Staaten können so gestärkt werden und Reformprozesse unterstützt.

Die Rolle Deutschlands als Mitgliedstaat der EU besteht für mich darin, dass wir uns dafür stark machen, dass die entwicklungspolitische Zielsetzung der EPAs konsequent verfolgt wird. Dafür suchen wir eine Stärkung des Dialogs mit den Akteuren – so werden wir im Frühjahr eine Konferenz mit InWent zur den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen durchführen und begleiten eng den Verhandlungsprozess.

### Fazit

Die Doha-Runde und die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen EU-AKP bieten jetzt die Chance, einen Beitrag zur einer entwicklungsförderlicheren Ausgestaltung des Welthandelssystems zu leisten. Die Doppelaufgabe der EntwicklungspolitikerInnen besteht dabei darin, im Verhandlungsprozess darauf hinwirken, dass diese Chance, die so schnell nicht wieder kommen wird, nicht vertan wird. Zusätzlich ist aber eine Unterstützung der Entwicklungsländer durch Entwicklungszusammenarbeit notwendig, damit die neu geschaffenen Potenziale auch genutzt werden können.

Lassen Sie mich mit einem Zitat von Johannes Rau aus seiner Berliner Rede von 2002 enden, das sich zwar nicht explizit auf Entwicklungsländer bezog, die Situation der Entwicklungsländer beim Handel aber treffend charakterisiert: „Kein Mensch ist schon deshalb frei, weil er am Markt teilnehmen kann. Jeder Mensch aber verliert ein Stück seiner Freiheit, wenn er vom Markt ausgeschlossen ist“.

---

Zur weiteren Erschließung der Themen folgende Sammlung von Informationsquellen aus dem Internet:

Friedrich Ebert Stiftung zum Cotonou-Abkommen und Wirtschaftspartnerschaften:

<http://fesportal.fes.de/pls/portal30/docs/FOLDER/COTONOU/content/en.html>

BMZ Globalisierung und Handel:

<http://www.bmz.de/de/themen/globalisierung/index.html>

European Commission DG Trade: Trade and Development:

[http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/development/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/development/index_en.htm)

DG Trade: Negotiation of Economic Partnership Agreements (EPAs) with APC-countries

[http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/nepa\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/acp/nepa_en.htm)

European Commission DG Development: Cotonou-Agreement between ACP-countries and EU:

[http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index_en.htm)

European Parliament Committee Development:

[http://www.europarl.eu.int/committees/deve\\_home\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/committees/deve_home_en.htm)

European Centre for Development Policy Management (ECDPM)

<http://www.ecdpm.org>

WTO Trade and Development

[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/devel\\_e/devel\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/devel_e.htm)