

Michael Reder

Reform des Welthandels und der WTO

Ethische und politische Überlegungen

Die für die politische Organisation des Welthandels wichtigste Institution ist die Welthandelsorganisation (WTO). Sie hat vor allem einen Abbau von Zöllen und Handelshindernissen zum Ziel. In den vergangenen Jahren wurde die WTO wiederholt vor allem deswegen heftig kritisiert, weil sie bei allem Nachdenken über Liberalisierung des Welthandels die Bedürfnisse der ärmsten Menschen zu wenig beachte. Die aktuellen Verhandlungen der WTO, die sogenannte Doha-Entwicklungsrunde, sollte nun insbesondere die Situation der armen und ärmsten Länder verbessern. Diese Verhandlungen sind allerdings mittlerweile auch „offiziell in der Krise“¹, und eine Einigung in dieser Frage ist nicht in Sicht. Sowohl die Positionen der reichen Länder des Nordens und der ärmsten Länder des Südens als auch die der aufstrebenden und armen Entwicklungsländer liegen zu weit auseinander. Dies zeigt die enormen Schwierigkeiten der politischen Gestaltung eines Welthandels, der allen Interessen gerecht werden soll. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob und wie die weltweite Armut durch politische Gestaltung des Welthandels vermindert werden kann. Die folgenden Überlegungen orientieren sich an der Studie „Welthandel im Dienst der Armen“ der Sachverständigengruppe „Sozialethik und Weltwirtschaft“ der Deutschen Bischofskonferenz, die im Frühjahr 2006 erschienen ist².

Entwicklungen des Welthandels und der Welthandelsorganisation

Wie bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein starkes Wachstum des Welthandels zu verzeichnen. Dieses Wachstum ist eingebettet in den Prozeß der Globalisierung, der heute vielfältige Bereiche des ökonomischen, politischen und kulturellen Lebens erfaßt. Globalisierung kann hier verstanden werden als die Verdichtung und Beschleunigung globaler Interaktionen auf unterschiedlichen Gebieten. Dieser Prozeß wird gefördert durch unterschiedlichste Akteure wie Staaten und internationale Institutionen, aber auch durch Nichtregierungsorganisationen und transnationale Unternehmen³.

Im Bereich des Welthandels hat der Prozeß der Globalisierung zu einem verstärkten Handel mit Waren und Dienstleistungen geführt. Dies gilt für alle Länder welt-

weit, wobei deutliche Unterschiede zu verzeichnen sind, denn die reichen Industrieländer stellen gegenüber den Entwicklungsländern noch immer den größten Anteil des Welthandels. Allerdings zeigen sich auch innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer deutliche Unterschiede. Während einige Entwicklungsländer beispielsweise in Südostasien mittlerweile sehr gut in den Welthandel integriert sind, findet eine solche Entwicklung in anderen Ländern, vor allem in Afrika, nicht statt. Zudem gibt es auch Unterschiede hinsichtlich der Güter, die die einzelnen Länder in den Welthandel einbringen⁴. Ärmere Entwicklungsländer exportieren meist Primärgüter, vor allem Rohstoffe. Dies wird deshalb zum Problem, weil die Preise für Rohstoffe auf den Weltmärkten stark schwanken. Die Industrieländer weisen dagegen meist eine hohe Produktvielfalt auf; viele der verarbeiteten Produkte, die sie exportieren, sind bei der Entwicklung und Herstellung zudem auf gut ausgebildete Menschen und eine hocheffektive Forschung angewiesen.

Nicht nur die Veränderungen in den Bereichen Telekommunikation und Transport haben zum Wachstum des Welthandels beigetragen, sondern auch politische Entscheidungen, allen voran der Abbau von Handelshindernissen. In den vergangenen Jahren wurden vor allem Zölle reduziert, die die nationalen Märkte vor ausländischer Konkurrenz abschirmen. Dieser Zollabbau wurde nach dem Zweiten Weltkrieg durch internationale Verträge beschlossen. Die Verhandlungsrunden, die sich daran anschlossen, haben diese Vereinbarungen immer weiter vertieft, bis 1995 schließlich die WTO daraus hervorgegangen ist. Vorrangiges Ziel der WTO ist eine Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels. Mit der Institutionalisierung dieses Ziels wurde begonnen, eine umfassende und institutionelle Rahmenordnung für den gesamten Welthandelsbereich aufzubauen. Neben dem Handel mit Gütern werden in der WTO heute auch der Dienstleistungshandel und handelsbezogene Aspekte geistiger Eigentumsrechte vertraglich geregelt. Fragen des Welthandels werden nun im Rahmen umfassender Verhandlungsrunden erörtert. Aus institutioneller Perspektive ist besonders das Verfahren zur Streitschlichtung hervorzuheben, mit dem Handelsstreitigkeiten zwischen einzelnen WTO-Mitgliedsländern geschlichtet werden können. Im Fall von Regelverletzungen sieht der WTO-Vertrag auch Sanktionen vor.

Im Regelwerk der WTO gibt es unterschiedliche Verpflichtungen und Prinzipien. Ein zentrales Prinzip ist das der Meistbegünstigung. Dieses besagt, daß Vorteile, die einem Land eingeräumt werden, stets auch allen anderen Mitgliedsländern gewährt werden müssen. Eine zweite Grundregel ist die Gleichbehandlung, d.h. ausländische Waren müssen einheimischen Waren zum Beispiel bei Abgaben oder Rechtsvorschriften gleichgestellt werden. Außerdem legen die Abkommen der WTO eine Gegenseitigkeit beim Abbau von Handelshindernissen fest. Grundsätzlich gilt, daß Zölle zwar erlaubt sind, im Hinblick auf das übergeordnete Ziel der Handelsliberalisierung aber möglichst abzubauen sind.

Unabhängig von dieser institutionellen Regelung des Welthandels, in die heute

insgesamt 150 Länder eingebunden sind, ist innerhalb der Debatte über Globalisierung umstritten, ob eine Integration in den Welthandel sich für alle Länder per se positiv auswirkt, insbesondere hinsichtlich der oft sehr schwierigen Bemühungen in den Entwicklungsländern, Armut nachhaltig zu bekämpfen. Für Meghnad Desai von der London School of Economics, einem Vertreter des Global Governance-Paradigmas, erscheint die Integration in den Welthandel ein notwendiger Schritt, wenn ärmere Länder von den positiven Effekten des Welthandels profitieren wollen. Für Indien beispielsweise, das sich bis vor einigen Jahren noch gegen eine vollständige Integration wehrte, fordert er: „Indien muß liberalisieren – nicht weil es keine andere Wahl hat, sondern weil es die beste Wahl ist.“⁵

Viele empirische Analysen des Welthandels zeigen heute allerdings, daß weltwirtschaftliche Integration positive und negative Auswirkungen haben kann, besonders mit Blick auf die Überwindung von Armut⁶. Die Integration in die Weltwirtschaft kann positive Anstöße für die eigene Wirtschaft und die Steigerung der Wohlfahrt bringen. In vielen ostasiatischen Ländern, die heute als Schwellenländer gelten, hat sich die Integration in die Weltwirtschaft beispielsweise sehr positiv ausgewirkt. Aber die aktuellen Entwicklungen zeigen auch, daß nicht alle Länder notwendigerweise davon profitieren: „Es gibt Staaten und ganze Regionen, die von dem potenziellen Nutzen der Globalisierung bisher weitgehend ausgeschlossen sind.“⁷ So hilft den meisten Ländern Afrikas die Integration in den Welthandel nur bedingt bei der Bekämpfung der Armut. Die Steigerung des Wohlstands hängt nämlich nicht nur von der Integration in den Welthandel ab, sondern auch von vielen anderen Faktoren wie etwa der Produktvielfalt, der Ausbildung der Arbeitnehmer, der Infrastruktur oder der politischen Stabilität des Landes. Außerdem kommt eine Verstärkung des grenzüberschreitenden Handels nicht immer allen Gruppierungen im eigenen Land zugute: Die ärmsten Bevölkerungsgruppen profitieren nur selten davon.

Sozialethische Perspektiven auf den Welthandel

Die vorausgehenden Überlegungen zeigen deutlich, daß es für die politische Gestaltung des Welthandels und seiner institutionellen Ordnung wichtig ist, einen überzeugenden sozialethischen Standpunkt zu entwickeln, von dem ausgehend politische Optionen argumentativ entfaltet werden können. Weil globaler Handel nicht automatisch Wohlstand für alle herstellt, ist danach zu fragen, welche sozialethischen Maßstäbe zur Beurteilung der einzelnen (wirtschafts-)politischen Entscheidungen herangezogen werden können. Die sozialethische Reflexion geht davon aus, daß ökonomisches Handeln kein Selbstzweck ist, sondern danach gefragt werden muß, welche normativen Konsequenzen es impliziert. Die sozialethischen Überlegungen zum Welthandel können dabei auf Argumente aus aktuellen Diskur-

sen Bezug nehmen, besonders auf den vorherrschenden Gerechtigkeitsdiskurs innerhalb der politischen Philosophie.

Fast alle ethischen Ansätze arbeiten heute mit dem Prinzip der Gerechtigkeit, angefangen von John Rawls über Michael Walzer bis hin zu Jürgen Habermas⁸. In zweierlei Hinsicht unterscheiden sich diese Ansätze. Zum einen divergieren sie in der (metaethischen) Begründung von Gerechtigkeit als Prinzip zur Beurteilung gesellschaftlicher Realität: John Rawls beispielsweise begründet Gerechtigkeit über das Argument des hypothetischen Urzustandes, Jürgen Habermas dagegen über die ideale Kommunikationsgemeinschaft. Für die Frage nach der ethischen Beurteilung des Welthandels sind diese Unterschiede jedoch nicht von großer Tragweite. Der zweite zentrale Streitpunkt ist die Frage, inwieweit ethische Prinzipien wie das der Gerechtigkeit universalisiert werden können, oder ob die normativen Differenzen zwischen den einzelnen Kulturen bzw. Gesellschaften auch von systematischen Gesichtspunkten her stärker beachtet werden müssen. So geht Jürgen Habermas sehr deutlich von einer (formalen) Universalisierung aus, Michael Walzer will dagegen die normativen Traditionen der einzelnen Gesellschaften stärker beachten.

Unabhängig von diesen unterschiedlichen Akzentsetzungen kommen jedoch alle zu dem Ergebnis, daß für die Gestaltung globaler Strukturen ein Mindestmaß an Gerechtigkeit zu realisieren ist, wenn die politischen Entscheidungen auch ethisch legitimiert sein sollen. Genau dies ist der springende Punkt: Bei allen Unterschieden lassen sich aus den derzeit gängigen ethischen Ansätzen bestimmte Aspekte von Gerechtigkeit herausarbeiten, die von allen (in mehr oder weniger deutlicher Form) eingefordert werden. Diese Aspekte sollen im folgenden kurz zusammengetragen und auf das politische Handlungsfeld der Gestaltung des Welthandels übertragen werden. Die verschiedenen Aspekte des Gerechtigkeitsprinzips können dabei in zwei übergeordnete Gruppen eingeteilt werden. Die erste Gruppe betrifft die Regeln der politischen Ordnung (in diesem Fall des Welthandels) selbst, die andere Gruppe die Auswirkungen auf die Lebenswelt und den Lebensalltag der Menschen weltweit.

1. Die Gerechtigkeit einer politischen Ordnung zeigt sich darin, ob alle Mitglieder der Gemeinschaft gleichberechtigt und fair in die entsprechenden Interaktionsprozesse dieser Ordnung integriert werden. Gerechtigkeit im Welthandel bedeutet dann, daß ein fairer und gerechter Tausch zwischen allen Marktteilnehmern ermöglicht wird. Gerade schwächere Marktteilnehmer sind darauf angewiesen, daß sie gemäß ihrer Leistung an den gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekten teilhaben. Die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sollten darum einen gerechten wirtschaftlichen Austausch garantieren. Bei der Achtung des Prinzips der Tauschgerechtigkeit geht es beispielsweise darum, daß reiche Länder nicht auf der einen Seite Forderungen nach weitreichenden Handelsliberalisierungen stellen (z.B. im Bereich des Handels mit Dienstleistungen), auf der anderen Seite aber die für sie sensiblen Bereiche wie den Handel mit Agrargütern weiterhin massiv schützen.

Die Gerechtigkeit der Ordnungsstrukturen hängt in hohem Maß auch davon ab, wie ordnungspolitische Rahmenbedingungen zustandekommen und wer entscheidet, welche Regeln zu welchem Zeitpunkt gelten bzw. außer Kraft gesetzt werden. Daher kommt dem Prinzip der Verfahrensgerechtigkeit entscheidende Bedeutung zu. Obwohl alle Länder an den Entscheidungen der WTO beteiligt werden müssen, zeigt sich faktisch, daß arme und kleinere Länder nach wie vor bei der Gestaltung der Welthandelsordnung wenig Mitsprache haben. Dies ist ebenso ein Indiz für die ungenügende Beachtung der Verfahrensgerechtigkeit wie die intransparenten Entscheidungsstrukturen (z.B. durch informelle Vorabgespräche der reicheren Länder).

Mit Habermas und dessen Verständnis von Öffentlichkeit kann an dieser Stelle zudem betont werden, daß für die Legitimation fairer und transparenter Verfahren nicht nur Staatenvertreter, sondern auch die Öffentlichkeit (z.B. in Form von zivilgesellschaftlichen Gruppen) zu integrieren ist. Das demokratische Verfahren zieht im Zeitalter der Globalisierung nämlich „seine legitimierende Kraft nicht mehr nur, und nicht einmal in erster Linie, aus Partizipation und Willensäußerung, sondern aus der allgemeinen Zugänglichkeit eines deliberativen Prozesses, dessen Beschaffenheit die Erwartung auf rational akzeptable Ergebnisse begründet“⁹.

2. Allerdings garantiert eine Handelsordnung, die den Prinzipien der Tausch- und Verfahrensgerechtigkeit entspricht, allein noch keine ethische Legitimation. Es ist denkbar, daß der Handel von Gütern und deren politische Ordnung aus Tausch- und Verfahrensperspektive gerecht gestaltet sind, de facto aber einzelne Gruppen nicht ihren Bedarf an Gütern decken können. Deshalb ist die Gerechtigkeit des Welthandels auch an der konkreten Lebenssituation zu messen, die eine Folge der politischen Strukturierung des Welthandels ist. Maßstab muß dabei zuerst das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit sein, nach dem die Befriedigung fundamentaler menschlicher Bedürfnisse stets höchste Priorität hat. Wenn politische Entscheidungen über die Gestaltung von Handelsstrukturen dazu führen, daß Menschen unter dem Existenzminimum leben müssen, so müssen diese Entscheidungen aus ethischen Gesichtspunkten abgelehnt werden; sie widersprechen auch dem sozialen Menschenrecht auf angemessenen Lebensstandard. Das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit fungiert daher als notwendiges Korrektiv zum Prinzip der Tauschgerechtigkeit, um dem Ziel der Armutsbekämpfung aus sozioethischer Perspektive oberste Priorität einzuräumen.

Die Normen einer politischen Ordnung werden nur dann aus einer ethischen Perspektive als gerecht beurteilt werden können, wenn allen Menschen weltweit gleiche Chancen innerhalb dieser Ordnung ermöglicht werden. Die wesentlich schlechteren Ausgangschancen der ärmeren Länder im Welthandel werden jedoch oftmals vernachlässigt. Deshalb ist als weiteres Prinzip dieser zweiten Gruppe die Chancengerechtigkeit besonders zu beachten.

Eng verknüpft mit dem Prinzip der Chancengerechtigkeit sind die Prinzipien der Geschlechter- und Generationengerechtigkeit. Das Prinzip der Geschlechterge-

Rechtigkeit fordert eine besondere Aufmerksamkeit für die Situation der Frauen. Sie spielen heute eine wichtige Rolle in Entwicklungsprozessen, ihre Situation ist aufgrund ihrer benachteiligten gesellschaftlichen Stellung allerdings oft schlechter als die der Männer. Das Prinzip der Generationengerechtigkeit besagt, daß auch die Lebensgrundlagen kommender Generationen in gesellschaftliche und politische Entscheidungen einbezogen werden müssen. Dies schließt die Verantwortung für eine vorsorgende Nutzung von Umweltgütern, aber auch für den Erhalt und die Weiterentwicklung der sozialen und kulturellen Umwelt in ihrer Vielfalt ein.

Menschenrechte umfassen heute nicht mehr nur die bürgerlichen und politischen Rechte wie Meinungs-, Vereinigungsfreiheit oder Partizipation, sondern auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (z.B. Recht auf angemessenen Lebensstandard, soziale Sicherheit oder Bildung). Die Menschenrechte insgesamt sind heute besonderer Ausdruck der genannten Facetten des Gerechtigkeitsprinzips. Aus der Menschenwürde – dem normativen Kern der Menschenrechte – läßt sich ableiten, daß die Menschen selbst Ausgangspunkt, Träger und Ziel aller Entwicklung sind. Dies erfordert eine „Entwicklung von unten“¹⁰. Die Beteiligung an politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Prozessen wird deshalb zu einem zentralen Prinzip. In ökonomischer Perspektive müssen die Menschen allerdings auch eine faire Chance bekommen, sich am Handel zu beteiligen und damit an dessen Wohlfahrtseffekten teilzuhaben. Die Voraussetzungen dafür können die Armen oft nicht allein schaffen, sondern sie sind auf Hilfe und unterstützende Institutionen angewiesen. Dabei geht es vor allem um „politische, rechtliche und wirtschaftliche *Rahmenbedingungen*, welche das Potential und die Eigeninitiative ‚von unten‘ fördern und stärken, angefangen von den Menschen und Kommunen bis hin zu den Staaten und Regionalzusammenschlüssen“¹¹. All diese politischen Maßnahmen müssen zum Ziel haben, Anreize für eigenes Bemühen zu schaffen sowie zivilgesellschaftliche Initiativen – seien sie individuell und gemeinschaftlich – zu unterstützen.

Politische Folgerungen

Die WTO bietet die Möglichkeit, im grenzüberschreitenden Handel mit Waren und Dienstleistungen institutionelle Regeln aufzustellen und damit globale Rechtssicherheit herzustellen. Zieht man die sozialethischen Maßstäbe der Gerechtigkeit zur Beurteilung der aktuellen Situation der WTO heran, so zeigt sich allerdings deutlich Handlungsbedarf. In vielen Bereichen werden die genannten Prinzipien nur unzureichend beachtet. Dies deutet auf einen erheblichen Reformbedarf der WTO hin, der im folgenden unter Bezugnahme auf die Gerechtigkeitsprinzipien für einige ausgewählte Felder kurz skizziert werden soll.

Das Prinzip der Tauschgerechtigkeit im Handel zwischen reichen Industrie- und ärmeren Entwicklungsländern wird in einigen Bereichen deutlich mißachtet. Be-

sonders auffallend ist dies bei Zollsätzen und direkten und indirekten Subventionen im Agrarhandel. Zwar wird mittlerweile vor allem auf Betreiben der Entwicklungsländer der Agrarhandel auch innerhalb der WTO verbindlich geregelt, allerdings weist dieser Bereich noch immer deutliche Verzerrungen auf¹². Dies verdeutlichte Clare Short, die frühere Entwicklungsministerin von Großbritannien, auf einer Tagung des Instituts für Gesellschaftspolitik in München im September 2006 zum Thema „Afrika und Europa. Kooperation in einer globalisierten Welt“ mit folgenden Zahlen: Während immer noch rund eine Milliarde Menschen über weniger als einen Dollar am Tag zum Überleben verfügen, wird jede Kuh in der Europäischen Union mit rund drei Dollar subventioniert.

Industrieländer versuchen, ihre eigene Landwirtschaft auf vielfältige Weise zu schützen; von einem grundlegenden Abbau von Handelshindernissen für Entwicklungsländer kann deshalb kaum die Rede sein. So richten die reichen Länder faktisch nach wie vor hohe Handelshindernisse auf, die den Marktzugang für Agrarprodukte der Entwicklungsländer erschweren. Ein besonderes Problem sind die Zollsätze, die mit der Verarbeitungsstufe steigen, womit der Import von verarbeiteten Agrarprodukten aus den Entwicklungsländern zusätzlich erschwert wird. Außerdem haben viele Industrieländer in den letzten Jahren den Export der Produkte ihrer Landwirtschaft erheblich subventioniert, was ebenfalls gegen das Prinzip der Tauschgerechtigkeit verstößt. Auf dieses Problem wurde von den Entwicklungsländern immer wieder hingewiesen, so daß man sich mittlerweile auf einen Abbau dieser Subventionen bis 2015 verständigt hat. Umfangreich sind allerdings nach wie vor die Beihilfen für die Landwirtschaft vor allem in den Industrieländern, aber auch in einigen Schwellenländern. Dies trägt dazu bei, daß die Produzenten in diesen Ländern ihre Produkte zu Preisen anbieten, die teilweise weit unterhalb der Produktionskosten liegen.

All dies verstößt klar gegen das Prinzip der Tauschgerechtigkeit. Die Wettbewerbsverzerrungen beeinträchtigen die Absatzchancen der ärmeren Entwicklungsländer und ebenso deren landwirtschaftliche Produktion für den Eigenverbrauch. Sowohl die Industrieländer als auch die Schwellenländer, von denen einige – aus der Perspektive der Tauschgerechtigkeit ebenfalls ungerechtfertigt – ihre Landwirtschaft schützen wollen, sollten daher einer Reform des WTO-Agrarabkommens hin zu einer Regelung mit fairen Rahmenbedingungen zustimmen.

Auch hinsichtlich des Prinzips der Verfahrensgerechtigkeit besteht nach wie vor deutlicher Handlungsbedarf. Nicht zuletzt durch die vielen öffentlichen Proteste zivilgesellschaftlicher Gruppen – oftmals parallel zu den Verhandlungsrunden der WTO wie etwa 1999 in Seattle organisiert – wurde auf die ungerechte Verhandlungspraxis innerhalb der WTO aufmerksam gemacht. Obwohl die Entwicklungsländer heute den größten Teil der Mitglieder stellen, ist ihr politisches Gewicht in den Verhandlungen noch immer verhältnismäßig gering. Dies liegt auch am Mangel an Personal und finanziellen Mitteln, um an der Vielzahl von parallel stattfindenden

Verhandlungsgruppen überhaupt teilnehmen und dabei begründete Stellungnahmen zu komplexen Verhandlungsinhalten abgeben zu können. Faktisch bestimmen oft informelle Absprachen der gut ausgestatteten Delegationen stärkerer Länder die Entscheidungsprozesse; die Entwicklungsländer haben dann nur die Möglichkeit, darauf zu reagieren. Dies zeigt die Wichtigkeit des Prinzips der Verfahrensgerechtigkeit, das Transparenz und echte Beteiligung aller Länder verlangt.

Mit Habermas wurde bereits auf die Bedeutung der Öffentlichkeit für die (ethische) Legitimation politischer Entscheidungen im Zeitalter der Globalisierung hingewiesen. Dies gilt auch für die Verfahren der WTO. So sollten beispielsweise zivilgesellschaftliche Gruppen stärker in die Beratung von Entwicklungsländern eingebunden werden, um deren Position in den Verhandlungen zu verbessern. Viele Nichtregierungsorganisationen verfügen nicht nur über fachliche, international vernetzte Kompetenz, sondern auch über direkte Kontakte zu den Armen, so daß sie einen wichtigen Beitrag zur Armuts- und Entwicklungsorientierung der WTO leisten könnten. Dieses Wissen sollte genutzt werden, indem ihnen beispielsweise die Möglichkeit eingeräumt wird, in offiziellen Verfahren der WTO wie dem Streit-schlichtungsverfahren Stellung zu nehmen. Damit könnten die Verfahren der WTO insgesamt verfahrensethisch deutlich verbessert werden und die armen Länder eine neue Stimme im politischen Konzert bekommen.

Im Jahr 2000 verabschiedeten auf einem Gipfeltreffen der Vereinten Nationen in New York Staats- und Regierungschefs von 189 Ländern die Millenniumsentwicklungsziele. Das erste dieser Ziele besagt, den Anteil der Weltbevölkerung, der unter extremer Armut und Hunger leidet, bis zum Jahr 2015 zu halbieren. Davon sind mehr als ein Milliarde Menschen betroffen. Auch wenn sich die Situation in einigen südostasiatischen Ländern verbessert hat, ist insbesondere die Situation in Afrika südlich der Sahara dramatisch. Jens Martens, der Direktor des Global Policy Forum in Brüssel, drückte die Enttäuschung über die Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele anlässlich des Millennium+5-Gipfels in New York 2005 folgendermaßen aus:

„Man könnte sagen, der Gipfel kreißte und gebar eine Maus. Die Regierungen haben es leider wieder nicht geschafft, die dringend notwendigen Schritte zur weltweiten Bekämpfung der Armut und zur Stärkung der Vereinten Nationen zu beschließen.“¹³

Sicherlich hat die Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO „die Chance für mehr Wachstum und Armutsreduktion in vielen Ländern“¹⁴ verbessert. Vor dem Hintergrund des Prinzips der Bedarfsgerechtigkeit sollte die WTO sich allerdings noch stärker als bisher der Armutsbekämpfung verpflichten, wie sie in dem genannten Millenniumsentwicklungsziel anvisiert wird. Die WTO-Regeln sollten insbesondere daraufhin untersucht werden, wie förderlich oder hinderlich ihr Nutzen für die Armutsbekämpfung und die Realisierung des Prinzips der Bedarfsgerechtigkeit ist.

Die Chancen für eine nachhaltige Entwicklung sollten weltweit möglichst fair verteilt sein – so die Grundintention der Überlegungen zu dem Prinzip der Chancengerechtigkeit. Faktisch sind die Chancen heute allerdings äußerst unterschiedlich verteilt, je nachdem von welchem gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Zustand aus eine Integration in die Weltwirtschaft begonnen wird. Dem Prinzip der Chancengerechtigkeit entsprechend ist deshalb besonders darauf zu achten, daß bisher ausgeschlossene Menschen und Gruppen in den ärmeren Ländern eine größere Chance bekommen, sich an ökonomischen und politischen Prozessen zu beteiligen. Deren oft vernachlässigtes wirtschaftliches Potential sollte durch verbesserten Zugang zu Bildung, sozialen Sicherungssystemen oder Rechtswesen gefördert und für den Prozeß der Entwicklung nutzbar gemacht werden. Die WTO könnte beispielsweise durch gezielte wissenschaftliche Analysen die Auswirkungen von WTO-Regeln auf die Chancen der ärmsten Bevölkerungsgruppen stärker in Rechnung ziehen.

Aufgrund schlechterer Ausgangsbedingungen in den Entwicklungsländern (z. B. durch schlechte Infrastruktur oder politische Instabilität) können aus sozialem ethischer Perspektive außerdem Vorzugsbehandlungen bei einzelnen Regeln der WTO gerechtfertigt werden, um das Prinzip der Chancengerechtigkeit stärker als bisher im Welthandel zu verankern. Ausnahmen von zentralen WTO-Prinzipien wie das der Meistbegünstigung können zu mehr Chancengerechtigkeit wirtschaftlich schwächerer Länder beitragen. Die Möglichkeit zu Vorzugsbehandlungen wurde deshalb bereits in der WTO verankert, allerdings verbessern sie die Chancen der ärmeren Länder bislang nur zum Teil. Dies liegt nicht nur daran, daß sie teilweise unzureichend an die tatsächlichen Probleme der Entwicklungsländer angepaßt sind, sondern daß sie in manchen Fällen zu politischen Zwecken von den Industrieländern mißbraucht werden, um Forderungen auf anderen Gebieten durchzusetzen. Zudem fehlt eine differenzierte Einteilung der Länder nach Entwicklungsstand und ökonomischen Möglichkeiten. Eine solche verbesserte Einteilung könnte helfen, Vorzugsbehandlungen effektiv an die jeweilige Situation anzupassen, Armut zu reduzieren und eine sinnvolle Integration in den Welthandel für die ärmeren Entwicklungsländer zu eröffnen¹⁵.

Die Rolle der katholischen Kirche bei der Reform des Welthandels

Im Nachdenken über Globalisierung wird heute mehr und mehr die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Organisationen erkannt. Bei den Überlegungen zur Verbesserung der Verfahrensgerechtigkeit wurde bereits auf die Bedeutung solcher Organisationen hingewiesen. Dabei rücken aber nicht nur Nichtregierungsorganisationen wie Attac oder Oxfam in das Zentrum des Interesses, sondern auch Religionsgemeinschaften als Teil der Zivilgesellschaft¹⁶. Besonders deutlich zeigt sich dies wie-

der im aktuellen Diskurs der politischen Philosophie, beispielsweise bei Jürgen Habermas. Argumentierte er früher noch, daß Religionen kommunikatives Handeln blockieren, weil sie den gläubigen Diskursteilnehmern nicht in den „vorurteilsfreien Raum“ rationaler Verständigung entlassen, so hat sich diese Einschätzung heute deutlich verändert. Habermas nimmt nun religiöse Bürger vielmehr in ihren positiven Potentialen für gesellschaftliche Diskurse wahr. Beispielsweise können Religionen eine wichtige moralische Ressource für die Gesellschaft sein, weil religiösen Bürgern in besonderer Weise ein Begründungspotential für moralische Argumente zur Verfügung steht¹⁷. Dies gilt auch für ihren Einfluß auf die Gestaltung des Welthandels, der abschließend am Beispiel der katholischen Kirche dargestellt wird.

Diese Einflußmöglichkeit kann zum einen durch eine aktive Beteiligung an der politischen Debatte über die Ordnung des Welthandels wahrgenommen werden. Zum anderen können Religionsgemeinschaften aber auch individuelle Anstöße für ihre Mitglieder hinsichtlich einer gerechteren Weltwirtschaft geben. Die katholische Kirche ist als Weltkirche dazu besonders verpflichtet, weil sie nach ihrem Selbstverständnis nicht nationale Eigeninteressen verfolgen darf, sondern das Wohl aller Völker und Menschen im Blick haben muß. Auch wenn sie keine spezifische wirtschaftliche Kompetenz besitzt und beansprucht, so ist sie doch herausgefordert, ihre zentralen Werte in diesem Politikfeld einzubringen.

Die katholische Kirche kann dabei auf die reiche Tradition ihrer Soziallehre zurückgreifen, in deren Zentrum Prinzipien wie Menschenwürde, Gemeinwohl, Solidarität, Subsidiarität und die Option für die Armen stehen. Diese Prinzipien gelten auch für die Gestaltung des Welthandels, wobei sie keine fertigen politischen Strategien enthalten. Die in diesem Beitrag entwickelten ethischen Überlegungen zum Maßstab der Gerechtigkeit sind an die Argumentationen der Soziallehre unmittelbar anschlussfähig. Die Prinzipien der Soziallehre, zu denen es in allen großen Religionen Anknüpfungspunkte gibt, besitzen zudem für die jeweiligen Kirchenmitglieder bzw. Religionsangehörigen eine hohe Motivationskraft. Gerade in der Diskussion um schwierige politische Reformen kann die Kirche eine globale Perspektive einbringen und als Anwältin für die Armen auftreten.

In Deutschland nimmt die katholische Kirche schon seit vielen Jahren oft zusammen mit den evangelischen Kirchen vor allem in der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) zu handelspolitischen Fragen Stellung. Daran anknüpfend können Fragen einer gerechten Welthandelsordnung auf ortskirchlicher Ebene stärker thematisiert und diskutiert werden. Ebenso wichtig ist die politische Lobbyarbeit der Kirchen, die beispielsweise die Deutsche Kommission *Justitia et Pax* und die kirchlichen Hilfswerke wie Misereor oder der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) seit vielen Jahren erfolgreich praktizieren. Diese Lobbyarbeit ließe sich durch kontinuierlichere Dialogstrukturen zwischen Kirche und Politik bzw. Kirche und Wirtschaft ausbauen, um so den Positionen der Kirchen noch mehr Gehör zu verschaffen.

Auf der Ebene der Ortskirchen spielen spezifische inhaltliche Themen des Welthandels eine wichtige Rolle. Unterschiedliche Kampagnen haben in den vergangenen Jahren auf Probleme des Welthandels hingewiesen, beispielsweise die Kampagne „Fair-Spielt“ auf die Frage gerechter Arbeitsbedingungen in der ostasiatischen Spielzeugindustrie. Eine andere Form sind gezielte Aktionen von Kirchengemeinden, Verbänden oder Eine-Welt-Gruppen etwa für die Einhaltung sozialer Mindeststandards in der Produktion für den Weltmarkt. Entsprechende Aktionen sind ein wichtiger Bestandteil kirchlichen Engagements, um bei Kirchenmitgliedern ein Bewußtsein für Probleme des Welthandels zu entwickeln und für gerechte Konsumweisen zu werben.

Ein weiteres konkretes Beispiel ist der Faire Handel, in dem sich viele kirchliche Gemeinden und Gruppen schon seit Jahrzehnten engagieren. Mit dem Fairen Handel sollen Alternativen zu den üblichen Vertriebswegen und kommerziellen Handelsorganisationen durch ein mittlerweile großes Netz von Eine-Welt-Läden aufgezeigt werden. Der Faire Handel hat dabei verschiedene Funktionen. Am wichtigsten ist wohl die Bewußtseinsbildung für die negativen Auswirkungen des gegenwärtigen Welthandels für viele Menschen in den armen Ländern. Der Faire Handel versucht darüber hinaus, die Verbraucher für gerechtere Handelsstrukturen zu mobilisieren. Insofern besitzt diese Bewegung auch ein beachtliches politisches Potential. Die Veränderung von Konsumweisen und der Kauf von Produkten des Fairen Handels läßt sich als Beitrag zur Armutsminderung in Entwicklungsländern herausstellen, weil so – je erfolgreicher dieser Markt wird – mehr Ressourcen über den Handel in Entwicklungsländer transferiert werden.

Auch in den Ländern des Südens ist das Engagement der Ortskirchen zu Fragen der Weltwirtschaft zu fördern, denn oftmals haben gerade sie Zugang zu konkreten Informationen über die Situation der ärmeren Bevölkerungsschichten und die Auswirkungen von Handelsstrukturen auf deren Lebenssituation. Dieses zivilgesellschaftliche Potential sollte man noch mehr nutzen, damit die Lobbyarbeit der Kirchen sich wirklich an den konkreten Bedürfnissen der Ärmsten orientieren kann. Eine Möglichkeit wäre der Aufbau bzw. die Stärkung von Kommissionen des Päpstlichen Rates *Justitia et Pax* in den Ländern des Südens und Ostens.

Die Verbindung von konkreten Erfahrungen und systematischer Reflexion ist auch auf weltkirchlicher Ebene stärker als bisher politisch umzusetzen. Auch als politischer Akteur, beispielsweise in der UNO oder auch der WTO, hat die katholische Kirche einen direkten Zugang zur politischen Gestaltung des Welthandels. Solche Möglichkeiten könnte sie noch mehr nutzen, um die Anliegen der Ärmsten politisch zu vertreten. Eine weitere Möglichkeit bieten internationale Zusammenschlüsse und Kooperationen kirchlicher Gruppen und Hilfswerke, die schon heute zu vielen handelspolitischen Themen Wissen sammeln und Positionen formulieren. Die Internationale Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Solidarität (CIDSE), ein Zusammenschluß von 15 katholischen Entwicklungsorganisationen aus Europa

und Nordamerika, beschäftigt sich mit den Themen der WTO-Verhandlungen. Die Suche nach alternativen Handelsstrategien, die vor allem den ärmsten Menschen zugutekommen und die Ernährungssicherheit im Sinn des Prinzips der Bedarfsgerechtigkeit steigern, sind ein wichtiges Feld der Lobbyarbeit von CIDSE. Um globale Gerechtigkeit zu fördern, setzt sich CIDSE deshalb durch Studien und entsprechende Öffentlichkeitsarbeit für Reformen der Welthandelsregeln ein, um besonders die sozialen Menschenrechte der Ärmsten zu fördern¹⁸.

In der Sicht von Habermas sind Religionsgemeinschaften Akteure der Zivilgesellschaft. Als solche haben sie natürlich nur bedingt Einfluß auf die institutionelle Gestaltung der politischen Ordnung. Aufgrund der hohen Motivation ihrer Mitglieder, der Verbindung zwischen Nord und Süd in ihrer Organisation selbst und ihrer Theologie ist aber ein Akteur wie die katholische Kirche besonders herausgefordert, diese Rolle aktiv auszugestalten. Vielleicht kann damit ein Schritt gemacht werden, um die entfaltenen Gerechtigkeitsmaßstäbe nachhaltiger umzusetzen und die Reformen des Welthandels weiter voranzubringen.

ANMERKUNGEN

¹ T. Reichert, Von Sackgasse zu Sackgasse: Die Doha-Runde jetzt offiziell in der Krise, in: Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung 7/8 (2006) 1.

² Welthandel im Dienst der Armen. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft u. Sozialethik“, hg. v. der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz (Bonn 2006). Der Autor dieses Artikels war für diese Studie der verantwortliche Assistent der Sachverständigengruppe.

³ Vgl. zur Analyse von Globalisierung: Die vielen Gesichter der Globalisierung. Perspektiven einer menschengerechten Weltordnung. Eine Studie der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft u. Sozialethik“ u. der kirchlichen Werke Adveniat, Caritas international, Misereor, missio Aachen, missio München und Renovabis, hg. v. der Wissenschaftlichen Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der deutschen Bischofskonferenz (Bonn 1999); für eine ausführliche Analyse globaler Dynamiken unter dem Aspekt Global Governance vgl. M. Reder, Global Governance. Philosophische Modelle von Weltpolitik (Darmstadt 2006).

⁴ Vgl. dazu J. Müller u. J. Wallacher, Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft. Perspektiven für eine sozial- u. umweltverträgliche Globalisierung (Stuttgart 2005) 41–65.

⁵ M. Desai, What should be India's economic priorities in a globalising world?: www.icrier.org/pdf/Mdesai.PDF (Übersetzung durch Autor).

⁶ Die Zukunft des Welthandelssystems. Perspektiven u. Reformvorschläge deutscher u. internationaler Nichtregierungsorganisationen, hg. v. B. Engels u. K. Liebig (Hamburg 1999); VENRO e. V., Handel – Ein Motor für die Armutsbekämpfung. Entwicklungspolitische Perspektiven zur Doha-Runde der WTO (Bonn 2003); Gerechtigkeit im Welthandel. Eine Bewertung aus entwicklungspolitischer u. christlicher Perspektive, hg. v. Misereor (Aachen 2005); Oxfam, Rigged Rules and Double Standards. Trade, Globalisation and the Fight against Poverty (London 2004).

⁷ S. Klasen, Armutsreduzierung im Zeitalter der Globalisierung, in: Globalisierung u. Armut. Wie realistisch sind die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen, hg. v. J. Wallacher u. M. Kiefer (Stuttgart 2006) 8.

⁸ J. Rawls, *Gerechtigkeit als Fairness. Ein Neuentwurf* (Frankfurt 2003); J. Habermas, *Der gespaltene Westen* (Frankfurt 2004); M. Walzer, *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität u. Gleichheit* (Frankfurt 1992).

⁹ J. Habermas, *Die postnationale Konstellation* (Frankfurt 1998) 166.

¹⁰ Vgl. dazu Müller u. Wallacher (A. 4) bes. 113–119.

¹¹ Ebd. 116.

¹² Vgl. hierzu besonders: *Agrarhandel als Testfall für gerechte Welthandelsbedingungen. Gemeinsames Positionspapier der Deutschen Kommission Justitia et Pax, der Katholischen Landvolkbewegung u. der Katholischen Landjugendbewegung* (Bonn 2005).

¹³ Jens Martens im Interview mit *terre des hommes*: www.tdh.de/content/themen/weitere/entwicklungspolitik/millennium/interview_martens.htm

¹⁴ Klasen (A. 7) 14.

¹⁵ Für eine Umsetzung der verschiedenen Aspekte von Gerechtigkeit in anderen Handlungsfeldern des Welthandels, beispielsweise im Bereich nachhaltige Entwicklung, Dienstleistungen oder Geistige Eigentumsrechte vgl. die Studie *Welthandel im Dienst der Armen* (A. 2) 23–42.

¹⁶ *Zivilgesellschaft auf dem Prüfstand. Argumente – Modelle – Anwendungsfelder*, hg. v. J. Inthorn u. a. (Stuttgart 2005), darin bes. M. Kiefer, *Die Gretchenfrage neu gestellt – Katholische Kirche u. Zivilgesellschaft*, 131–139.

¹⁷ Vgl. J. Habermas, *Zwischen Naturalismus u. Religion. Philosophische Aufsätze* (Frankfurt 2005); M. Reder, *Religion in der politischen Philosophie. Diskursethische u. systemtheoretische Deutungen von Religion u. einige Schlußfolgerungen für das Verhältnis von Unternehmensethik u. Religion*, in: *Unternehmensethik im Spannungsfeld der Kulturen und Religionen*, hg. v. J. Wallacher, M. Reder u. T. Karcher (Stuttgart 2006) 66–87.

¹⁸ Vgl. www.cidse.org