

Thesen zum Vortrag
„Welthandel: Gerechter Handel?“
auf Einladung der Friedrich-Ebert-Stiftung beim Treffen der ausländischen Stipendiaten
„Weltordnungspolitik. Die Gestalt der Welt im 21. Jahrhundert“, 29.03.2010

„Wir brauchen mehr Gerechtigkeit im Welthandel.“ Hamburger Programm der SPD, 2007

- (1) Ein freier Welthandel und das Ausmaß der Teilnahme einzelner Volkswirtschaften an diesem Welthandel können niemals für sich alleine Ziel, sondern immer nur Mittel wirtschaftspolitischen Handelns sein – Mittel zu mehr wirtschaftlichem Wohlstand, zu höherer sozialer Entwicklung.
- (2) Der Welthandel beruht auf der internationalen Arbeitsteilung. Es lässt sich leicht zeigen, dass eine Spezialisierung auf die Güter, die in einem Land am relativ günstigsten hergestellt werden können (bei denen eine Volkswirtschaft also einen komparativen Kostenvorteil hat) und der aus der Spezialisierung notwendig folgende weltweite Freihandel prinzipiell für alle Beteiligten Wohlfahrtsgewinne ermöglichen. Diesen ebenso einfachen wie weitreichenden Gedankengang aus dem 18. Jahrhundert (A. Smith, D. Ricardo) unter den heutigen Bedingungen zu verwirklichen, ist die Aufgabe der World Trade Organisation, WTO. Die von der WTO aufgestellten Spielregeln des Welthandels zielen im Wesentlichen auf eine formale Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer ab. Barrieren im internationalen Handel, und damit die Ungleichbehandlung von Marktteilnehmern, etwa inländischen und ausländischen Unternehmen in einer zollerhebenden Volkswirtschaft, sollen möglichst weit abgebaut werden (gewisse begünstigende Ausnahmen für Entwicklungsländer sind allerdings vorgesehen).
- (3) In der Realität sind Wohlfahrtsgewinne aus der Teilnahme an der internationalen Arbeitsteilung und dem daraus folgenden Freihandel allerdings nicht selbstverständlich. Spezialisierungsgewinne sind oft erst dann realisierbar, wenn bereits ein bestimmtes wirtschaftliches Entwicklungsniveau vorliegt (in der Regel bei Ländern mittleren und hohen Pro-Kopf-Einkommens) und wenn es nicht zu einer „falschen“ Spezialisierung gekommen ist (etwa auf Rohstoffe, die auf eine stark einkommensunelastische Weltnachfrage stoßen). Dazu werden im Vortrag verschiedene Daten vorgestellt und interpretiert.
- (4) In einer sich dynamisch verändernden Weltwirtschaft sind zudem Spezialisierungen auf Güter, bei denen ein statischer komparativer Kostenvorteil vorliegt, nicht hinreichend für die dauerhafte Erreichung von mehr wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Entwicklung. Es kommt vielmehr darauf an – und alle Fälle erfolgreicher nachholender wirtschaftlicher Entwicklung in der Vergangenheit (Deutschland, Japan, Korea ...) belegen dies – mit moderat in nationale Märkte intervenierender, vorausschauender Industrie- und Innovationspolitik zukünftige komparative Vorteile auf den Weltmärkten zu entwickeln. Damit werden allerdings die Freihandelsgebote (vorübergehend) verletzt. Dies geschieht gegenwärtig asymmetrisch (mehr in den Industrieländern, weniger in den Entwicklungsländern).
- (5) Darüber hinaus sind in der Realität Verletzungen der WTO-Spielregeln an der Tagesordnung. Zwar gibt es Verfahren, diese zu ahnden, aber ärmere Länder können sich oft schlechter durchsetzen als reichere Länder. Dies wird im Vortrag am Beispiel der Agrarsubventionen erläutert.
- (6) Aus Ländern mit schwachen Partizipationsrechten (z.B. der größten Welthandelsmacht, China) gelangen viele Produkte in den Welthandel, die unter Bedingungen produziert werden, die international erkämpften sozialen Mindeststandards, beispielsweise den Kernarbeitsnormen der International Labor Organisation ILO, nicht entsprechen und ökologisch verheerend sein können. Hier beruhen die komparativen Kostenvorteile also auf einer Überausbeutung der menschlichen Arbeitskraft und der natürlichen Umwelt. Statt zu einer breiten und nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung kommt es dann nur zur systematischen Bereicherung einzelner Gruppen. Auch dazu gibt es im Vortrag ein Beispiel. Diese Thematik wird von Marktfundamentalisten als vorübergehendes Phänomen verstanden und von der prinzipiell sanktionsfähigen WTO systematisch ausgeblendet, da nicht zu ihrem eng verstandenen Aufgabengebiet gehörend, während die ILO zwar völkerrechtlich zuständig, aber sanktionsunfähig ist.
- (7) Im zweiten Teil des mir gestellten Themas geht es um die Frage der „Gerechtigkeit“. Da der Begriff der „Gerechtigkeit“ eine jahrtausendelange Geschichte über alle Kulturen hinweg hat, gibt es keine einfache, allgemein akzeptierte Definition. In der modernen Philosophie, auch in der politischen Linken einflussreich sind aber beispielsweise die Theorien von John Rawls (liberaler Egalitarismus: Gerechtigkeit als Fairness). Nach

Rawls ist eine „gerechte“ Ordnung einer sozialen Gemeinschaft dadurch gekennzeichnet, dass zwei Grundsätze gelten: Erstens, gleiche Freiheiten für alle. Zweitens, bestehende materielle Ungleichheiten sind dann gerechtfertigt, wenn alle eine faire Chance haben zu allen Positionen innerhalb der Gesellschaft zu gelangen und wenn auch die Schwächsten von dieser Ungleichverteilung mehr profitieren als von einer anderen Verteilung (zum Beispiel, weil die Ressourcen bei ungleichem Zugang effizienter verwendet werden als bei gleichem Zugang). Zu diesen Grundsätzen gelangt er durch die Annahme eines hypothetischen Urzustandes, bei dem Individuen zu Regeln gelangen, ohne zu wissen, wer sie letztlich sein werden (und damit ohne dass sie diese Regeln mit ihren Eigeninteressen verknüpfen können).

(8) Wie kann man dieses Modell auf die Weltordnung übertragen? Einerseits, indem man von den einzelnen Menschen ausgehend eine solche Weltordnung entwirft (universalistisch), andererseits, indem man die Nationen als Individuen auffasst, die zu einer solchen Ordnung der „internationalen Beziehungen“ gelangen müssen (nationaler Partikularismus). Angewendet auf die mir gestellte Frage würde dies bedeuten, dass es im Welthandel mitnichten gerecht zugeht. Wie aus den Thesen (3) bis (6) hervorgeht, sind die Staaten als Organisatoren der nationalen Handelspolitiken unterschiedlich mächtig bei der internationalen Durchsetzung der Interessen ihrer Unternehmen und Staatsbürger, sind die Chancen der einzelnen Volkswirtschaften und der in ihnen arbeitenden Menschen auf Wohlstandsmehrung nicht gleich, sondern abhängig von Faktoren, die teils außerhalb ihrer Einflussphäre liegen, und profitieren die schwächsten Individuen in keiner Weise von der Ungleichverteilung.

(9) Nun ist die Aggregationsebene für die Frage nach globaler Gerechtigkeit allerdings etwas problematisch: der „weltweite Urzustand“ ist als Konzept unpraktikabel, die Beschränkung auf das Agieren der Nationen bzw. ihrer Regierungen ist eindimensional (Personen werden nur als Staatsbürger gesehen, andere Dimensionen erscheinen nicht). Der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya K. Sen argumentiert in Anlehnung an Rawls (und in Weiterentwicklung von dessen Konzept der Gerechtigkeit, was hier aber nicht weiter dargestellt werden kann), dass es in der modernen globalen Welt Akteure auf ganz unterschiedlichen Ebenen gibt, die weltweit und grenzüberschreitend miteinander interagieren: als Produzenten und Käufer von transnational gehandelten Produkten; als transnationale Unternehmen mit Produktionsstandorten in verschiedenen Ländern; als Organisationen einer globalen Zivilgesellschaft, die sich beispielsweise mit den globalen Umweltauswirkungen von Infrastrukturprojekten in einzelnen Ländern auseinandersetzen; als Gewerkschafter, die Arbeitsbedingungen innerhalb eines transnationalen Unternehmens verändern wollen; als supranationale, der direkten Kontrolle einzelner Regierungen entzogene Organisationen (wie WTO oder ILO) – aber eben auch als Nationalstaaten. Auf allen diesen Ebenen stellt sich die Frage der globalen Gerechtigkeit und treten je spezifisch Handlungsoptionen auf für die praktische ethische Frage: *Was sollen wir tun?*

(10) Aus dem Gesagten folgt dann, dass verschiedene Akteure an der Herstellung einer „gerechteren“ Welt-handelsordnung beteiligt sein können und müssen:

- auf der Ebene der einzelnen Konsumenten, indem Produkte bevorzugt werden, deren Herstellungsprozess die Einhaltung sozialer Mindeststandards und ökologischer Verträglichkeit garantiert und die den armen Ländern einen größeren Anteil an der Wertschöpfung ermöglichen (u. a. „Fair Trade Produkte“);
- auf der Ebene der international tätigen Unternehmen: Formulierung und Einhaltung von Verpflichtungen („Codes of Conduct“) zur sozialen und ökologischen Verantwortlichkeit („Corporate Social Responsibility“);
- auf der Ebene der Wirtschaftspolitik der Industrieländer: Gewährung von fairen Marktzutrittschancen auch für „sensible“, d.h. Arbeitsplätze in Gefahr bringende Produkte aus Entwicklungs- und Schwellenländern (bei gleichzeitigen Anstrengungen zum sozialverträglichen Ausgleich der Globalisierungsfolgen in den Industrieländern), Beendigung der Agrarexportsubventionen – und damit die Umkehrung der Asymmetrie der Liberalisierung im Welthandel;
- auf der Ebene der Wirtschaftspolitik der Entwicklungsländer: Formulierung und Einhaltung von Gesetzen, die demokratische Partizipation, soziale Rechte, Gewerkschaftsfreiheit und Schutz der natürlichen Umwelt über die Partikularinteressen wirtschaftlich mächtiger Einflussgruppen stellen;
- auf der Ebene der internationalen Organisationen: Stärkung der realen Mitentscheidungsmöglichkeiten der Entwicklungsländer in der WTO, Einbeziehung von handelsbezogenen sozialen Fragen (beispielsweise Kinderarbeit, Zwangsarbeit) und handelsbezogenen ökologischen Themen (beispielsweise Handel mit bedrohten Arten) in das sanktionsbewehrte Aufgabengebiet der WTO, Ausstattung der ILO und des UNEP mit Sanktionsmöglichkeiten im Welthandel und eine organisatorische Entkoppelung der WTO vom Lobbyismus der Industrievertreter und ihre Verpflichtung auf die Förderung des Welthandels als Mittel zu mehr wirtschaftlichem Wohlstand, zu höherer sozialer Entwicklung.

Dass eine gerechte Weltwirtschaftsordnung weiterer Maßnahmen bedarf (umfangreicher Ausbau der Entwicklungskooperation, kluge Regulierung der Weltfinanzmärkte etc.), ist selbstverständlich; das ist aber nicht mehr Bestandteil dieses Vortragsthemas.