

# Kurzer Winter der Vernunft im Welthandel

Ein Erfolg der neuen WTO-Runde ist ungewiss

von Marc Beise

Von Mike Moore, dem Generaldirektor der Welthandelsorganisation (WTO), stammt der Ausspruch: „Schwarze Wolken ziehen am Horizont auf und bedrohen den Freihandel.“ Er hat diese Mahnung als Alarmruf verstanden. Zu den Belastungen für den freien Welthandel zählt Moore ausdrücklich nicht nur die Konjunkturschwäche, sondern auch die wachsende Neigung einzelner Länder zu einer protektionistischen Politik.

Der im Herbst aus dem Amt scheidende oberste Beamte der erst 1995 gegründeten Organisation für einen freieren und faireren Welthandel stand mit seiner Warnung bei der diesjährigen Ministertagung der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Mitte Mai in Paris keinesfalls allein da. Vielerorts wird der neue Protektionismus beklagt, und weitgehend einig ist sich die Welthandels-Community auch über den Sünder Nummer eins: die Vereinigten Staaten von Amerika. Diese wiederum weisen alle Kritik weit von sich, bekennen sich zum Freihandel, verteidigen ihre Schutzmaßnahmen der vergangenen Monate und be-

zichtigen im Übrigen ihrerseits namentlich die Europäische Union einer protektionistischen Gesinnung.

Nichts Neues also auf dem Feld der internationalen Handelspolitik? Ja und Nein. Nichts Neues, weil die Argumentationsmuster seit Jahren bekannt sind, ebenso die dahinter liegende praktische Politik. Dass die größte Wirtschaftsmacht der Welt ihre eigenen Interessen notfalls mit Brachialgewalt durchsetzt, ist keine neue Erfahrung. Alle bisherigen, den allgemeinen Wohlstand fördernden Fortschritte bei der Liberalisierung des internationalen Handels waren nur möglich, weil die Vereinigten Staaten sich davon auch eigene Vorteile versprochen. In kurzsichtiger Reaktion auf binnenwirtschaftliche Krisen oder politischem Druck gab die amerikanische Außenhandelspolitik immer wieder der Versuchung nach, die eigene Wirtschaft zu Lasten anderer Länder zu bevorzugen – und sei es unter Verletzung der grundlegenden Prinzipien der internationalen Wirtschaftsordnung oder gar ihrer konkreten Regeln.

Dass auch eine so starke Binnenmarktnation wie die USA sich mit einer solchen Schutzwallpolitik am Ende selbst schadet, ist unter Experten zwar kaum umstritten, dient der Politik aber dennoch nur begrenzt als Richtschnur ihres Handelns. Schon zu

Dr. Marc Beise,  
leitender Wirtschaftsredakteur  
der SÜDDEUTSCHEN ZEITUNG,  
München.

Beginn seiner Präsidentschaft machte George W. *Bush* deutlich, dass er keine Probleme hat, die gesammelte Staatengemeinschaft gegen sich aufzubringen. Das bedingungslose Nein zur Ratifizierung des Kyoto-Protokolls zur Senkung umweltschädlicher Treibgase, trotz aller Appelle auch enger Verbündeter und trotz Aufweichung der Kriterien bei der Klimakonferenz 2001 in Bonn, ließ die Stoßrichtung seiner Politik erkennen.

## Multilateralismus

In der Folge des 11. September 2001 jedoch war namentlich in den Vereinigten Staaten eine verstärkte Hinwendung zu einem bewussten Multilateralismus zu beobachten. Im Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus schien sich jedenfalls innerhalb der amerikanischen Regierung eine neue Vernunft auch in Fragen des Welthandels durchzusetzen. Die USA beteuerten, sich ihrer globalen Verantwortung bewusst zu sein. Mit warmen Worten warb *Bush* um die Solidarität der anderen westlichen Industrienationen nicht nur in sicherheitspolitischer, sondern auch in ökonomischer Hinsicht. Entsprechend standen auch im transatlantischen Verhältnis die Zeichen auf Entspannung; Unterhändler aus Washington und Brüssel fanden zu einem so guten Verhältnis wie vielleicht noch nie zuvor.

Davon profitierte auch die im November 2001 in Katar begonnene neue („Doha“-)Welthandelsrunde, die weitere Liberalisierung und mehr

Sicherheit für alle Teilnehmer am internationalen Handel bringen soll. Und dies, obwohl die Gegensätze zu Beginn der Konferenz in dem arabischen Wüstenstaat kaum größer sein konnten. Die Europäer wollten auf Exportbeihilfen für Agrargüter nicht verzichten; die USA waren gegen eine Marktöffnung für Textil; die Entwicklungsländer lehnten eine Erweiterung des Verhandlungsmandats auf Umwelt- oder Sozialstandards kategorisch ab. Dennoch reichte es am Ende zu einer Agenda für die auf mehrere Jahre angesetzte neue Welthandelsrunde. Es war vor allem der Geist des 11. Septembers, der Pate stand beim Kompromiss von Doha: Die USA – in der Person ihres Handelsbeauftragten, Robert *Zoellick*, – wollten das Wohlwollen wichtiger Staaten und Ländergruppen nicht verlieren und bewegten sich mehr als erwartet. Doch bereits ein halbes Jahr nach Doha macht sich Ernüchterung breit.

## Unilateralismus

Als sei nichts gewesen, spielen die USA wieder mutwillig die Karte des Unilateralismus. Zuerst errichtete Präsident *Bush* mit bis zu 30-prozentigen Zöllen auf Stahlimporte einen Schutzwall um eine Industrie, der die Politik die dringend notwendige Strukturanpassung nicht zumuten will. Vom Volumen und der Bedeutung her handelt es sich um eine der größten protektionistischen Maßnahmen einer amerikanischen Regierung in den letzten zwei Jahrzehnten. Entsprechend droht nun eine Eskala-

tion. Die Europäer verhängten eigene Abwehrzölle zur Verhütung von Billig-Stahlimporten, damit Drittländer ihre Ausfuhren, die sie nun nicht mehr in den USA absetzen können, nicht in den europäischen Markt drücken. Unbeteiligte Handelspartner aus der Dritten Welt verlieren damit gleich zwei Märkte auf einen Streich.

Vorsorglich hat die EU bei der WTO eine Liste von amerikanischen Produkten hinterlegt, die bei der Einfuhr mit hohen Zöllen belegt werden können. Brüssel droht mit der Verhängung von Sanktionen gegen amerikanische Produkte im Wert von 378 Millionen Dollar. Auch das jüngste Mitglied der WTO, die Volksrepublik China, hat bereits reagiert: Der weltgrößte Stahlproduzent will Zölle zwischen 7 und 26 Prozent auf ausgewählte Stahlprodukte aufschlagen, wenn die Importquoten Chinas überschritten werden. Die nicht betroffenen WTO-Mitgliedsländer schauen diesem handelspolitischen Aufrüsten staunend zu. Noch einmal der WTO-Generaldirektor: „Es fällt vielen Regierungen schwer, für eine Liberalisierung des Handels einzutreten, wenn zugleich andere Länder ihre Märkte abschotten.“

Und es kam noch schlimmer: Im Mai 2002 unterzeichnete *Bush* ein Gesetz, das amerikanischen Landwirten über zehn Jahre die Subventionen um mindestens 70 Prozent auf dann mehr als 180 Milliarden Dollar erhöht – eine glatte agrarpolitische Kehrtwende, die radikale Abkehr vom „Freedom to Farm Act“ von 1996. Nach diesem Landwirtschaftsgesetz hätten die Produktionsbeihilfen für die Landwirte sukzessive gesenkt und die

unrentablen Betriebe geschlossen werden müssen. In Wirklichkeit griffen die Behörden angesichts sinkender Preise für viele Agrarprodukte den Landwirten mit Notstandskrediten unter die Arme; dabei ging es zuletzt jährlich um 20 Milliarden Dollar. Dass das Gesetz insoweit teilweise nicht mehr ist als die rechtliche Abseignung einer gängigen Praxis, kann nur ein sehr unzureichender Trost sein. Soweit damit der Strukturwandel in der amerikanischen Landwirtschaft zu Lasten des Steuerzahlers in den USA verhindert wird, ist dies ökonomisch unklug, aber eine innenpolitische Angelegenheit.

### Marktöffnung?

Da aber zugleich die Preise und Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt beeinflusst werden, gehört das Thema auf die Agenda. In Doha hatten die WTO-Staaten – auch die USA – ausdrücklich anerkannt, dass die Entwicklungsländer von der Globalisierung zu wenig profitiert haben, und Besserung gelobt. Dabei wurden weitere Marktöffnungen versprochen, auch im Bereich der Landwirtschaft. Und jetzt soll das alles nicht mehr gelten? „Die Industriestaaten halten sich nicht an den Geist der Vereinbarungen“, klagt beispielsweise die indische Regierung. Deren Außenhandelsminister, Muraoli Maran, hatte in den Verhandlungstagen und -nächten von Doha den in der Luft liegenden Abschlusskompromiss lange verzögert, weil er den Zusicherungen der Industrieländer nicht traute. Heute darf Indien sich bestätigt fühlen.

Die amerikanische Praxis kontrastiert auffällig mit den Grundsatz-erklärungen des Präsidenten. So nannte *Bush* bei seiner Rede im Berliner Reichstag am 23. Mai 2002 die Ausdehnung des Handels eine der wichtigsten Quellen für die Schaffung von Wohlstand: „Die transatlantischen Nationen müssen eine Lösung für den kleinen, strittigen Teil unserer umfassenden Handelsbeziehungen im Rahmen der Regeln und Streit-schlichtungsmechanismen der Welt-handelsorganisation finden – ob es sich bei diesen Streitigkeiten um Steuerrecht, Stahl, Landwirtschaft oder Biotechnologie handelt.“ *Bush* betonte auch die Interessen der Entwicklungsländer und die „Pflicht, unseren Wohlstand ... gemeinsam zu teilen“ sowie eine Welt der Gerechtigkeit zu schaffen.

Man könnte sich damit zufrieden geben; man könnte auch geneigt sein, Stahl und Landwirtschaft als Einzelfälle eines ansonsten gut funktionierenden Welthandels einzuordnen. 98 Prozent etwa des deutsch-amerikanischen Handels funktionieren gut, so jedenfalls betont es der Bundesverband der Deutschen Industrie. Doch die verbleibenden zwei Prozent entfalten jenseits aller Rhetorik ihre verhängnisvolle Wirkung über den quantitativen Wert hinaus. So ist beispielsweise bereits eine Rückverlagerung von Verhandlungsdiplomatie von der EU auf die nationale Ebene und auf jene der Unternehmen zu beobachten. Derzeit betreiben die Bundesregierung und Unternehmen wie ThyssenKrupp in Washington intensive Lobbyarbeit.

## Freihandel unter Druck

Von zwei Seiten gerät die Idee des Freihandels nun unter Druck: Gewissermaßen von innen beschädigen die dargestellten und andere protektionistische Maßnahmen ausgewählter WTO-Mitglieder das System. Dadurch verstärkt sich, zweitens, die Kritik von außen. Ohnehin ist es schwer genug, in der großen Debatte um die Globalisierung der ökonomischen Vernunft Gehör zu verschaffen. Regelbewehrter Freihandel nutzt allen Teilnehmern der Globalisierung, sagen nicht nur „neoliberale Ideologen“, sondern auch Experten der weitgehend unverdächtigen Weltbank. Die Statistiken sprechen eine deutliche Sprache: In den vergangenen 30 Jahren haben diejenigen Entwicklungsländer ihren Wohlstand vergrößert, die sich dem internationalen Waren- und Kapitalaustausch öffneten. Die These, dass der Weltmarkt die Reichen reicher und die Armen ärmer macht, lässt sich nur noch an Einzelfällen belegen. Diese Erkenntnis wird von der Bewegung der Globalisierungskritiker bekanntlich nicht geteilt. Im Gegenzug haben die Kritiker sich auf das geltende Welthandelssystem und dessen zentrale Organisation, die Welthandelsorganisation, eingeschossen.

Die neue amerikanische Rücksichtslosigkeit dient nicht der Erhöhung der Glaubwürdigkeit des bestehenden Systems; sie unterminiert im Gegenteil die Autorität der aus dem Zoll- und Handelsabkommen GATT erwachsenen WTO, einer noch jungen und unfertigen Organisation, die

durch die Aufnahme der beiden Chinas und bald auch Russlands ohnehin ihren Charakter weiter verändern wird. Auch die Doha-Welthandelsrunde gerät in Gefahr.

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen kommt es entscheidend auf das Zusammenspiel der beiden größten Blöcke, der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, an. Die EU, deren protektionistisches Sündenregister durchaus lang ist, agiert unter ihrem Außenhandelskommissar Pascal Lamy derzeit recht geschickt und glaubwürdig. Während die USA geradezu mutwillig gegen die Regeln verstoßen, mauern sich die Europäer zunehmend zum Anwalt eben dieser Regeln. Sie nutzen insbesondere das Streit-schlichtungssystem der WTO, festigen damit ihre Regelbewährtheit und provozieren wichtige Präzedenzfälle. Dem gegenüber ist die amerikanische Regierung bereits im Bereich ihrer Kompetenz geschwächt. Noch immer fehlt *Bush* die umfassende Handelsvollmacht (früher Fast Track, heute Trade Promotion Authority), die ihm ein freies Aushandeln von Handelsverträgen ermöglicht, die vom Kongress dann nur noch in toto angenommen oder abgelehnt werden können. Der Senat hat dem Präsidenten die Handelsvollmacht zwar kürz-

lich zugesichert, aber nur dann, wenn der Kongress die damit abgeschlossene Verträge später ändern darf, falls die heimische Industrie gefährdet wird. Eine auf diese Weise konditionierte Handelsvollmacht aber ist weitgehend wertlos.

Nur ein handlungsfähiger amerikanischer Präsident kann, gemeinsam mit der EU, die Dinge voranbringen. Fred *Bergsten* hat kürzlich wieder die Idee eines informellen G-2-Komitees zur Steuerung des Welthandels ins Spiel gebracht. Soweit sich dieser Ansatz gegen den in der WTO konstitutionalisierten Multilateralismus wendet, ist er abzulehnen. Soweit damit aber nur eine Vorreiterrolle angesprochen ist, der die allgemeine WTO-Entwicklung nachfolgen müsste, wäre er gut und richtig. Dazu freilich müssten sich beide Partner auf gleicher Augenhöhe bewegen. Das größte Hindernis für eine G-2 ist die ungleiche Stärke der beiden Handelsmächte. Wirtschaftlich zwar ebenbürtig, ist die Europäische Union politisch und erst recht militärisch weiterhin ein Zwerg. Dass sie deshalb in Washington nicht ausreichend ernst genommen wird, kann nicht verwundern. Auch dies ist einer der Gründe dafür, warum die neue mehrjährige Welthandelsrunde so außerordentlich schwierig werden wird.

### Krieg um Kaschmir?

Wenn Sie mehr über die Hintergründe dieses Krisenherds wissen wollen, der sich zu einem Krieg zwischen den Kernwaffenmächten Indien und Pakistan auszuwachsen droht, lesen Sie: *Internationale Politik (IP)*, 1/2000, S. 41 ff., S. 105 ff., sowie *IP*, 2/2002, S. 146 ff.

