

# WIDER DIE AUSHÖHLUNG DER WELTHANDELSORDNUNG – FÜR MEHR REGELDISZIPLIN

(AUSZUG)

*Kronberger Kreis der Stiftung Marktwirtschaft*

## **1. EINLEITUNG**

Im Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 ist zu lesen: „Offene internationale Märkte und freier Handel sind von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands [...] Ein erfolgreicher Abschluss der Doha- Welthandelsrunde liegt im deutschen Interesse [...] Wir werden uns daher gemeinsam mit der EU für die Fortentwicklung der multilateralen Welthandelsregeln einsetzen“ (Kapitel I, 1.9). Das ist auch dringend nötig. Das Scheitern der Ministerkonferenzen der Welthandelsorganisation (WTO) in Seattle (1999) und Cancún (2003) und das magere Resultat des jüngsten Ministertreffens in Honkong sind ein Zeichen dafür, dass die Welthandelsordnung in ihren Grundlagen gefährdet ist. Gerade für eine exportabhängige Volkswirtschaft wie die Deutsche ist ein offener Welt-handel eine unabdingbare Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung.

In zahlreichen WTO-Mitgliedsländern nimmt die Außenwirtschaftspolitik einen Lauf, bei dem gegen Buchstaben und

Geist des für einen möglichst reibungslosen multilateralen Handel geschaffenen globalen Vertragswerks verstoßen wird. Nationale Durchbrechungen internationaler Regeln sind weit verbreitet, und handelspolitische Konflikte mit anderen Staaten werden immer unbekümmerter in Kauf genommen. Die Schiedsstelle der WTO hat alle Hände voll zu tun, um über die von Mitgliedsländern eingereichten Klagen zu entscheiden. Besonders die Vereinigten Staaten und die Europäische Union (EU) profilieren sich als Streithähne. Aktuell ärgern sich die Vereinigten Staaten über die staatlichen Beihilfen für den europäischen Flugzeugbauer Airbus und drängen auf deren Beseitigung, während die EU bei gentechnisch veränderten Agrargütern und Lebensmitteln aus Amerika auf Importkontrollen beharrt. Kein gutes Omen ist, dass beide Welthandelsmächte den Textilprotektionismus wiederbelebt haben, jetzt mit mengenmäßigen Importbeschränkungen gegen die Exportoffensive Chinas, obwohl mit dem Auslaufen des äußerst protektionistischen Multifaserabkommens (nach über dreißig Jahren) Ende 2004 der internationale Textil- und Bekleidungshandel liberalisiert sein sollte. Als das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) im Jahre 1995 in die neu gegründete WTO übergeleitet wurde, hatten die Regierungen noch feierliche Erklärungen zu weiteren durchgreifenden Liberalisierungen des Welthandels abgegeben. Haben sie mittlerweile Angst vor der eigenen Courage bekommen? Heute jedenfalls müssten sie die Rückfälle in den Protektionismus beklagen.

Die protektionistischen Kräfte rühren sich innerhalb der einzelnen Länder in den Parlamenten und bei Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Weltweit agieren Nichtregierungsorganisationen wie Attac und Greenpeace als militante Globalisierungskritiker gegen den freien Welthandel. Allesamt drapieren sie ihre Argumente mit der Behauptung, internationaler Handel gefährde wichtige Anliegen der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik: die Sicherung von Arbeitsplätzen und Realeinkommen, die Förderung von Schlüsselindustrien und Zukunftstechnologien, den Schutz der Umwelt und den von angemessenen Sozialstandards, den Verbraucherschutz, sowie die Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit Nahrungsmitteln und wichtigen Rohstoffen. Zum protektionistischen Zeitgeist gehört auch ständiges Klagen darüber, dass es im internationalen Handel nicht „fair“, „gerecht“, „umweltfreundlich“ und „geordnet“ zugehe und dass namentlich die armen Länder benachteiligt würden. Ist Außenhandel ohne Wettbewerb gemeint? Gilt Außenhandel als Nullsummenspiel? Die Protektionisargumente sind vielfach widerlegt worden. Trotzdem finden sie in der

Öffentlichkeit Resonanz. Das macht sie so gefährlich – allemal für ein exportorientiertes Land wie Deutschland.

## **2. FRÜHER WAR NICHTDISKRIMINIERUNG DER GRUNDSATZ**

Man erinnere sich, dass einst unter der Führung der Vereinigten Staaten und Deutschlands sowie später im Verbund mit der Europäischen Gemeinschaft die Liberalisierung des Außenhandels einen hohen Stellenwert in der nationalen Wirtschaftspolitik hatte. Im Laufe von sechs Welt handelsrunden zwischen den Jahren 1947 (Genf-Runde) und 1963-68 (Kennedy-Runde), damals noch im Rahmen des GATT, haben die Industrieländer die Importzölle im Güterhandel drastisch gesenkt, im Durchschnitt von 35 Prozent auf 7,2 Prozent (ohne Agrargüter). Die meisten Regierungen fühlten sich dem fundamentalen Grundsatz der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Handelsordnung verpflichtet: dem Gebot der Nichtdiskriminierung, mit den beiden Ausprägungen der Meistbegünstigung (Artikel I Abs. 1 GATT) und der Inländerbehandlung (Artikel III Abs. 4 GATT). Meistbegünstigung heißt, dass Zollsenkungen, die einzelne Mitgliedsländer untereinander vereinbaren, auch für die Importe aus allen übrigen Mitgliedsländern gelten. Mit der Inländerbehandlung ist gemeint, dass auf dem heimischen Markt ausländische Anbieter von Waren in Bezug auf absatzrelevante Steuern, Kennzeichnungen und andere Vorschriften genauso behandelt werden müssen wie inländische Anbieter. Anders gewendet: Das Prinzip der Nichtdiskriminierung soll an der Zollgrenze wirken und nach Überschreiten der Zollgrenze. Ausnahmen bestätigen die Regel. Für bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten und die dort Beschäftigten gab es Schutzzäune gegenüber Importkonkurrenz, so in Deutschland besonders hohe für die Landwirtschaft und den Steinkohlebergbau. Aber: Die Regierungen hatten die schlimme Lektion aus den dreißiger Jahren gelernt. Damals verfiel die Weltwirtschaft in Bilateralismus und verbreiteten Protektionismus, und der Außenhandel konnte infolgedessen nur wenig expandieren. Nach 1945 setzten die Regierungen auf Multilateralität im außenwirtschaftlichen Gütertausch und auf einen möglichst offenen Marktzugang für ausländische Anbieter. Im Laufe der Zeit hat die Einsicht, dass internationaler Handel für alle Beteiligten von Vorteil ist, nahezu die gesamte Welt ergriffen, also auch die Entwicklungsländer – sie hatten Jahrzehntlang eine staatliche Industrialisierungspolitik der Importsubstitution hinter sehr hohen Handelsschranken betrieben – und die osteuropäischen Länder nach dem Fall der Berliner Mauer. So ist zu erklären, dass die WTO

inzwischen 149 Mitgliedsstaaten zählt; als das GATT im Jahre 1948 in Kraft trat, waren es 23 Länder.

Multilateralität zusammen mit Marktoffenheit zählt zu den konstitutiven Regeln einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten und ist eine wichtige Quelle für Wohlstandsteigerungen in der Gesellschaft.

- Die Wirtschaft spezialisiert sich in der Produktion auf die Güter und Dienstleistungen, die sie vergleichsweise am kostengünstigsten herstellen kann; Arbeit und Kapital kommen dort zum Einsatz, wo sie den größten volkswirtschaftlichen Nutzen stiften.
- Der außenwirtschaftlich bedingte Strukturwandel erhöht die Produktivität in der Volkswirtschaft und erweitert damit den Spielraum für Realeinkommenssteigerungen.
- Der Wettbewerbsdruck von außen setzt bei den Unternehmen Anreize, durch stete organisatorische Neuerungen die Rentabilität des Betriebes zu sichern und mittels Produktinnovationen ein höheres Wachstum zu erreichen.
- Die Verbraucher haben dank der Importe eine größere Auswahl an Gütern und können so ihre Präferenzen bestmöglich realisieren.
- Das durch Importe erweiterte Güterangebot ist hilfreich für die Sicherung von Preisniveaustabilität durch die Notenbank.
- Und nicht zuletzt wird, wie gerade die deutsche Erfahrung lehrt, die konjunkturelle Entwicklung in einem Land stabilisiert, wenn dieses Exportnachfrage aus sich ziehen kann.

Die positiven Wirkungen eines liberalisierten Außenhandels sind also beachtlich.

Eine präzise Quantifizierung all dieser Wirkungen ist schwierig, aus methodischen Gründen und wegen Datenproblemen. Allerdings zeigen computergestützte Simulationsrechnungen auf der Basis gesamtwirtschaftlicher Gleichgewichtsmodelle, die von der OECD, der Weltbank und verschiedenen Forscherteams durchgeführt wurden, dass sich die Wohl-

fahrtsgewinne weltweit auf mehrere Hundert Milliarden US-Dollar pro Jahr (je nach Ausmaß der Handelsliberalisierung) belaufen können; die EU-Länder gehören zu den Hauptgewinnern.

Dabei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass unter den Bedingungen einer fortschreitenden Spezialisierung und Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung effizientes Wirtschaften sich selbst antreibt und dauerhaft zu Mehrproduktion führt und so zu Mehrnachfrage nach Arbeitskräften. Auf keinen Fall ist anzunehmen, dass ein Land, das die WTO – Prinzipien der Nichtdiskriminierung nicht oder nur halbherzig respektiert, von internen Fehlentwicklungen verschont bliebe. Im Gegenteil: Die verfügbaren Produktionsfaktoren werden dann nicht in der produktivsten Verwendung eingesetzt. Zu geringer Wettbewerbsdruck bei den unternehmerischen Entscheidungen schmälert die wirtschaftliche Dynamik. Und die vor Auslandskonkurrenz im Inland abgeschirmten Sektoren können nicht einmal auf Dauer wirksam geschützt werden, weil sie der im Inland abgewiesenen Konkurrenz dann auf den Weltmärkten ausgesetzt sind und sich dort schwer tun, Marktanteile zu halten. Die deutschen Bergleute, Textilnäherinnen, Stahlkocher und Schiffswerftarbeiter wissen ein Lied davon zu singen. Arbeitsplatzsicherung durch Handelsprotektionismus ist Illusion.

### **3. HEUTE IST DISKRIMINIERUNG DER NORMALFALL**

Nach dem Liberalisierungsschwung in den fünfziger und sechziger Jahren sind die Koordinaten der Welthandelsordnung in eine Richtung verschoben worden, die bedenklich ist. Zwar wurden in zwei weiteren Welthandelsrunden (Tokio-Runde 1973–79, Uruguay-Runde 1987-94) die Importzölle erneut gesenkt, bis auf nunmehr 2,9 Prozent im Durchschnitt der Industrieländer. Aber: An die Stelle von Zöllen haben namentlich die Vereinigten Staaten und die Europäische Union mehr und mehr eine vielfältig gestaltete nicht-tarifäre Protektion gesetzt, die selektiv bestimmte Branchen schützen soll.

Eine besondere Rolle spielen dabei drei Formen: unternehmensspezifische Subventionen im Inland, die forschungs-, regional- oder beschäftigungspolitisch gerechtfertigt werden, weil sie verboten sind (Agrargüterhandel ausgenommen); ferner „freiwillige“ Exportselbstbeschränkungsabkommen mit Ländern, die bei einzelnen Gütern ein großes Exportpotential aufweisen und es im Importland nicht hingenommen wird, dass dadurch heimische Produzenten verdrängt werden und Arbeitsplätze verloren

gehen (amtlich: „Marktzerrüttung“); und nicht zuletzt die Androhung oder Durchführung von Anti-Dumping-Verfahren samt der Verhängung von Schutzzöllen oder einer Preisverpflichtung für den inkriminierten ausländischen Exporteur selbst dann, wenn der ökonomische Sachgrund – die Wettbewerbsverzerrung – gar nicht vorliegt und das Ganze einem strategischen Verhalten der nicht mehr konkurrenzfähigen heimischen Unternehmen geschuldet ist. Der Einfallsreichtum bei administrativen Schutzmaßnahmen ist groß, wie sich immer wieder zeigt. Zielscheibe der nicht-tarifären Protektion sind meist einzelne Entwicklungs- und Schwellenländer in Asien und Lateinamerika sowie – als einziges Industrieland – Japan.

Die selektive nicht-tarifäre Protektion hat allokatons- und handelsverzerrende Wirkungen. Darüber hinaus muss zu denken geben, dass die Außenhandelspolitik intransparent, willkürlich und unberechenbar wird. Der große Vorzug des Prinzips der Nichtdiskriminierung – quasi ein internationales öffentliches Gut in der Form von Rechtssicherheit und Kalkulierbarkeit der weltweiten Handelsbeziehungen bereitzustellen – wird leichtfertig zur Disposition gestellt. Die Ungewissheit, die erzeugt wird, lastet als künstliches Investitionshemmnis auf dem internationalen Sektor der Volkswirtschaft.

Die schleichende Erosion des Nichtdiskriminierungsprinzips wird von zahlreichen WTO – Mitgliedsländern jedoch auf eine andere Weise betrieben: dem Abschluss von regionalen und bilateralen Präferenzhandelsabkommen, mit denen sich die Vertragsparteien einen geöffneten Marktzugang gegenseitig einräumen, diesen aber Drittländern verweigern. Einst war es allein die EU, die solche Abkommen schmiedete, vorrangig mit anderen europäischen Ländern und mit Ländern des Mittelmeerraums, denen damit eine Beitrittsperspektive eröffnet werden sollte. Heute sind die Vereinigten Staaten eine treibende Kraft auf diesem Pfad, aus außen- und sicherheitspolitischen Gründen, aber auch, um in der Doha-Runde ein Druckmittel für multilaterale Liberalisierungsvereinbarungen zu haben (so genannter Liberalisierungswettbewerb). Japan hat ebenfalls an dem Regionalismus Gefallen gefunden, mit Schwerpunkt Südostasien (ASEAN – Gruppe), um den großen Unternehmen Präferenzräume bei kostengetriebenen Verlagerungsinvestitionen zu sichern. Etwa die Hälfte des Welthandels wird gegenwärtig bereits im Rahmen von Präferenzabkommen abgewickelt, das heißt unter ungleicher Behandlung der WTO – Mitgliedsländer.

Zwar erlaubt das WTO-Regelwerk die Bildung einer regionalen Zollunion und einer Freihandelszone und sanktioniert insoweit die Aussetzung der Meistbegünstigung (Artikel XXIV GATT). Doch diese Ausnahme ist an die Bedingung geknüpft, dass die Integrationsgemeinschaft „annähernd den gesamten Handel“ zwischen den teilnehmenden Ländern erfasst und die Handelsinteressen der nicht teilnehmenden Staaten gewahrt werden.

Das ist dann der Fall, wenn die Nichtmitglieder möglichst wenig von handelsumlenkenden Effekten betroffen werden (niedrige Außenprotektion der Integrationsgemeinschaft) und wenn ihnen die Größenvorteile erweiterter regionaler Binnenmärkte zugute kommen (Mehrexporte). Die EWG und die EFTA standen bei der Schaffung dieses Ausnahmetatbestandes Pate.

Bei den meisten der über 300 regionalen und bilateralen Präferenzabkommen die es weltweit inzwischen gibt und von denen mehr als die Hälfte in Kraft getreten sind, ist zweifelhaft, dass sie den WTO-Anforderungen genügen. Vielmehr ist ein eklatanter Mangel an Regeldisziplin zu konstatieren. Die Modalitäten der Handelsliberalisierung unterscheiden sich von Präferenzregime zu Präferenzregime. Dies betrifft die Ausgestaltung von Warenursprungsregeln ebenso wie die Art und den Umfang der einbezogenen Produktkategorien so wie etwaige Sonderregelungen jenseits des reinen Zollabbaus. (z.B. für ausländische Direktinvestitionen, zum Schutz des geistigen Eigentums oder gegen Produktpiraterie). Dass die faktisch bestehende und schwer zu überschaubare Vielfalt der in den Präferenzhandelsabkommen getroffenen Marktzugangsregelungen die Transaktionskosten im internationalen Handel in die Höhe treibt, ist offenkundig. Die Gefahr einer Fragmentierung der Märkte und der damit verbundenen Verzerrung des Wettbewerbes lässt sich auch nicht bestreiten. [...]