

Mildner, Stormy-Annika; Schmucker, Claudia

Research Report

Kräfte messen im US-Kongress: Republikaner und Demokraten streiten um bilaterale Freihandelsabkommen

SWP-Aktuell, No. 8/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Mildner, Stormy-Annika; Schmucker, Claudia (2008) : Kräfte messen im US-Kongress: Republikaner und Demokraten streiten um bilaterale Freihandelsabkommen, SWP-Aktuell, No. 8/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254726>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kräftemessen im US-Kongress

Republikaner und Demokraten streiten um bilaterale Freihandelsabkommen

Stormy Mildner / Claudia Schmucker

Am 4. Dezember 2007 stimmte der Senat mit großer Mehrheit (77 zu 18) für das US-Peru Trade Promotion Agreement (PTPA). Das Repräsentantenhaus hatte bereits am 8. November mit 285 zu 132 Stimmen für eine Liberalisierung der bilateralen Handelsbeziehungen votiert. PTPA ist das erste bilaterale Freihandelsabkommen, das den Ratifizierungsprozess im Kongress erfolgreich durchlaufen hat, seit die Demokraten bei den Zwischenwahlen Ende 2006 die Mehrheit in beiden Kammern gewonnen haben. Die Abstimmung über das PTPA ist indes kein Zeugnis für eine parteienübergreifende Freihandelsmehrheit. Der Vorsitzende des Finanzausschusses des Repräsentantenhauses, der Demokrat Charles Rangel, kündigte an, dass die besonders umstrittenen bilateralen Freihandelsabkommen mit Panama, Kolumbien und Südkorea – wenn überhaupt – erst im Laufe des Jahres auf die Agenda gelangen werden. Je näher Präsidentschafts- und Kongresswahlen rücken, desto unwahrscheinlicher wird eine Abstimmung.

Als die Demokraten im November 2006 die Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses gewannen, hielten viele Handelspartner der USA den Atem an. Denn die Demokraten gelten als eingefleischte *Fair Trader*, die der Handelsliberalisierung weitaus kritischer gegenüberstehen als ihre republikanischen Kollegen. Zweifellos gibt es auch unter den Demokraten eine kleine Gruppe von *New Liberals* – sie nennen sich selbst progressiv, um das vielerorts stigmatisierte Label »liberal« abzuweisen – und ähnliche Einstellungen wie bei moderaten und konservativen Republikanern. Insgesamt überwiegen bei den Demokraten aber deutlich die Liberalen traditioneller Prägung, die den Gewerkschaften nahestehen und in

erster Linie Arbeitnehmerinteressen verpflichtet sind.

Es war daher auch keine große Überraschung, als die Demokraten Charles Rangel im Januar 2007 zu einem Richtungswechsel in der Handelspolitik aufforderten. »Zentral für unseren Wahlsieg war der Widerstand gegen die fehlgeleitete Handelspolitik der Administration und unser Versprechen, eine ehrliche Alternative zu Handelsabkommen wie dem Freihandelsabkommen mit den zentralamerikanischen Staaten (CAFTA-DR) zu bieten«, so die demokratische Abgeordnete Betty Sutton aus Ohio, Mitglied der handelskritischen *House Trade Working Group* der Demokraten. Im Februar legte Rangel zusammen mit dem

gewerkschaftsnahen Sander Levin (Vorsitzender des Unterausschusses Handel) die »Neue Handelsagenda für Amerika« vor. Neben deutlich verbesserten Sozialmaßnahmen für US-Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz durch Handelsliberalisierung verloren haben, forderten die Demokraten vor allem die Verankerung umfassender internationaler Arbeits- und Umweltstandards in künftigen Handelsabkommen. Die bisherigen Freihandelsabkommen der USA enthielten lediglich die Verpflichtung zur Durchsetzung der nationalen, nicht aber der internationalen Standards. Dabei hatten die Demokraten nicht nur den Schutz von Arbeitern und Umwelt in den Partnerländern vor Augen. Schärfere Vorschriften sollten vor allem auch internationale Spielregeln schaffen, um die USA vor einer durch »Umwelt- und Sozialdumping« verursachten Senkung des Lebensstandards und dem Verlust von Arbeitsplätzen zu bewahren.

Für eine Entwarnung zu früh

Die Zeichen standen auf Konflikt. Umso größer war die Erleichterung, als sich die Führung der demokratischen Partei mit der Bush-Regierung auf einen parteienübergreifenden Kompromiss einigte, der den noch nicht ratifizierten Freihandelsabkommen den Weg durch den Kongress ebnen sollte: Am 10. Mai 2007 kündigten die Handelsbeauftragte Susan Schwab zusammen mit der Sprecherin des Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi, an, verbindliche Arbeits- und Umweltstandards in den noch anhängigen und in künftigen Freihandelsabkommen zur Pflicht zu machen. Dem *Bipartisan Agreement on Trade Policy* zufolge sind die Vertragsstaaten fortan verpflichtet, die Kernarbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (vor allem das umfassende Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren, und das Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz) sowie bereits unterzeichnete Umweltabkommen umzusetzen.

Für eine Entwarnung war es indes zu früh. Denn der Kompromiss wird nicht von der Basis der demokratischen Partei getragen. Insbesondere die Mitglieder der *House Trade Working Group* kritisierten das Abkommen. Und auch in den Reihen der Republikaner wird die Skepsis gegenüber Handelsliberalisierung größer. Einer Meinungsumfrage der Fernsehgesellschaft NBC (Oktober 2007) zufolge glauben sechs von zehn republikanischen Wählern, Freihandel sei schlecht für die USA. Die amtierende Regierung hat es daher auch im letzten Jahr ihrer Amtszeit nicht leicht, Bushs Handelsstrategie in die Tat umzusetzen.

Wettbewerb um Liberalisierung

Insgesamt unterzeichnete Präsident Bush elf regionale und bilaterale Freihandelsabkommen; acht davon hat der Kongress mittlerweile verabschiedet. Als erstes bilaterales Abkommen der Ära Bush trat 2001 jenes zwischen den USA und Jordanien in Kraft, das noch im Jahr 2000 von Präsident Clinton unterzeichnet worden war. Daneben setzte die Bush-Administration die Verhandlungen mit Singapur und Chile fort – beide Abkommen sind mittlerweile in Kraft getreten. Es folgten ein regionales Abkommen mit den zentralamerikanischen Staaten (CAFTA-DR) sowie die bilateralen Abkommen mit Australien, Marokko, Oman, Bahrain und Peru. Rund 42 Prozent der US-Exporte gehen mittlerweile in Länder, mit denen die USA ein Freihandelsabkommen geschlossen haben.

Diese Abkommen sind Teil der *Competitive Liberalization Strategy* der Bush-Administration: Marktöffnungsverhandlungen sollten gleichzeitig auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene geführt werden, um über einen »Wettbewerb um Liberalisierung« eine offene globale Handelsordnung zu schaffen. Damit reagierten die USA, die selbst bis zur Jahrtausendwende nur einige wenige bilaterale Handelsabkommen geschlossen hatten, auf die weltweit steigende Zahl dieser Abkommen – insbesondere auf Seiten der EU. Die neue

Handelsstrategie war zudem eine Antwort auf die schleppenden multilateralen Verhandlungen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO). Dem Abschluss bilateraler Handelsabkommen lagen nicht zuletzt auch sicherheitspolitische Überlegungen zugrunde, die nach den Terroranschlägen des 11. Septembers noch stärker in den Vordergrund rückten: Durch Freihandelsabkommen wollte die Bush-Administration Handelspartner belohnen, die die militärischen und sicherheitspolitischen Ziele der USA unterstützten. Schließlich waren Freihandelsabkommen im Gegensatz zu den WTO-Verhandlungen für die Bush-Administration auch insofern attraktiv, als sie es dem wirtschaftlichen Schwergewicht USA leichter machen als im multilateralen Rahmen, ihre politischen und wirtschaftlichen Ziele durchzusetzen.

Sämtliche Freihandelsabkommen der USA regeln nicht nur die Senkung von Zöllen, sondern treffen auch weitreichende Regelungen für die Liberalisierung des Dienstleistungshandels, für Investitionssicherheit und -freiheit, öffentliches Beschaffungswesen, Schutz geistigen Eigentums, Arbeitnehmerrechte und Umweltfragen (sogenannte Handel-Plus-Themen). Zudem enthalten sie komplexe Ursprungsregeln. Entsprechend haben nur Güter Anspruch auf zollfreien Handel, die zu einem bestimmten Anteil in der Freihandelszone produziert wurden. Unterschiede zwischen den Abkommen bestehen im angestrebten Liberalisierungsgrad, bei den Ausnahmeregeln für sensible Bereiche und den Übergangsfristen (häufigste Ausnahmereiche sind Zucker, Textilien und Bekleidung).

Zurzeit liegen dem Kongress noch die Freihandelsabkommen mit Kolumbien, Panama und Südkorea zur Abstimmung vor, die Präsident Bush vor Ende der *Trade Promotion Authority* (TPA) unterzeichnet hatte. Damit können die Abkommen zwar die Schnellspur (*fast track*) durch den Kongress nehmen. Mit einer schnellen Ratifizierung ist jedoch nicht zu rechnen.

Die zentralen Streitpunkte im Kongress sind Arbeitsstandards und Liberalisierung

des Agrarhandels. Vor allem die Demokraten sind der Ansicht, dass die ausgehandelten Abkommen die Arbeiterrechte in den betreffenden Staaten nicht verbessern werden und somit den unfairen Handel fördern. Kongressmitglieder beider Parteien kritisieren auch die in den Abkommen festgeschriebene gegenseitige Öffnung im Agrarhandel als unfair. Denn der Zugang zu den Märkten der Handelspartner für wichtige US-Exportgüter wie Mais, Sojabohnen oder auch Rindfleisch bleibt deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück. Andererseits sehen die Abkommen spürbare Liberalisierungen in für die USA sensiblen Bereichen (beispielsweise Zucker) vor.

Freihandelsabkommen mit Peru

Nachdem das ursprüngliche Ziel eines US-Anden-Freihandelsabkommens gescheitert war, entschloss sich die Bush-Regierung, auf bilateraler Basis mit Peru, Kolumbien und Panama weiterzuverhandeln. Die US-Regierung versprach sich neben einem besseren Marktzugang für US-Exporteure vor allem auch Effekte wie wirtschaftliche und politische Stabilisierung sowie Demokratisierung der Handelspartner. Schließlich wollte Präsident Bush darauf hinwirken, dass sich diese Länder politisch von Venezuela abwandten.

Das *US-Peru Trade Promotion Agreement* (PTPA) wurde im April 2006 nach rund zwei Jahren intensiver Verhandlungen unterzeichnet. Peru konnte bereits unter dem *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* rund 98 Prozent seiner Industriegüter zollbegünstigt in die USA exportieren. Mit dem PTPA sollen nun auch 80 Prozent der Zölle auf amerikanische Industrieprodukte und zwei Drittel der Zölle auf Agrarexporte sofort abgeschafft werden. Neben weiteren Handel-Plus-Themen wie Investitionsschutz oder öffentliches Vergabewesen sieht das Abkommen auch einen deutlich strengeren Schutz geistigen Eigentums vor.

Dass dieses Abkommen kaum auf Widerstand im Kongress stieß, lag zum einen an

seiner geringen wirtschaftlichen Bedeutung: Für die USA macht der Handel mit Peru weniger als ein Prozent des Außenhandels aus. Zum anderen konnten durch die Neuverhandlung der Arbeits- und Umweltstandards nach dem *Bipartisan Agreement on Trade Policy* zahlreiche Demokraten für das Abkommen gewonnen werden.

Dennoch stimmten mehr als die Hälfte der Demokraten im Repräsentantenhaus (116 Abgeordnete) gegen das Abkommen. Im Zentrum der Kritik standen die Arbeitsrechte. Der Demokrat John Conyers aus Michigan warnte beispielsweise, dass die Qualität von Jobs und die Löhne in den USA als Folge des Abkommens über einen *Race to the Bottom* sinken würden. Zusätzlich bemängelten die Demokraten, dass die Schwächung der peruanischen Arbeitsgesetze durch die Regierung Alberto Fujimoris nicht rückgängig gemacht worden sei. Zudem wird auf Berichte der ILO und des amerikanischen Außenministeriums verwiesen, die regelmäßig zu dem Ergebnis kommen, dass Peru die international anerkannten Kernarbeitsnormen nicht einhält. Schließlich besteht die Sorge, dass Präsident Bush die neuen Arbeitsrechte nicht einklagen wird.

Freihandelsabkommen mit Kolumbien

Im Hinblick auf Arbeiter- und Menschenrechte noch umstrittener ist das Ende November 2006 unterzeichnete *US-Colombia Trade Promotion Agreement (CTPA)*. Die Demokraten kritisieren vor allem die gewaltvollen Übergriffe gegen Gewerkschaftler. Laut dem amerikanischen Gewerkschaftsbündnis AFL-CIO sind 98 Prozent der seit den neunziger Jahren verübten Morde an Gewerkschaftlern ungestraft geblieben; eine Besserung sei nicht in Sicht. Angesichts dessen erklärte Charles Rangel, dass die Chancen für die Ratifizierung des Abkommens schlecht stünden, sollte dieses Problem nicht gelöst werden.

Die Motivation für ein Freihandelsabkommen mit Kolumbien war in erster

Linie geostrategischer Natur (der bilaterale Handel mit Kolumbien beträgt nur etwa ein Prozent des Gesamthandels der USA): Kolumbien gilt als Partner im Kampf gegen den Terrorismus und Schlüsselland bei den Bemühungen um die Eindämmung des illegalen Drogenhandels.

Wie im Falle Perus sollen auch hier die Zölle für über 80 Prozent der amerikanischen Industriegüterexporte unmittelbar nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschafft werden. Im besonders umstrittenen Agrarbereich einigte man sich darauf, der Hälfte der landwirtschaftlichen Produkte aus den USA umgehend zollfreien Zugang zu gewähren. Der für die USA sensibelste Bereich war wiederum Zucker. Washington gestand zu, dass die US-Quote für Zuckerimporte aus Kolumbien bereits im ersten Jahr verdreifacht werden soll.

Letztlich wurden auch im CTPA die Vertragsklauseln über Arbeits- und Umweltstandards verschärft. In diesem Fall reichte dies jedoch nicht aus, um die Sorgen der Demokraten zu beschwichtigen.

Freihandelsabkommen mit Panama

Trotz eines bereits bestehenden Abkommens der USA mit den zentralamerikanischen Staaten wollte Panama im Interesse seiner dienstleistungsorientierten Wirtschaft ein eigenes Abkommen mit den USA schließen. Die Verhandlungen begannen im Frühjahr 2004, das Abkommen wurde Mitte 2007 unterzeichnet.

Rund 96 Prozent der Exporte aus Panama hatten schon unter der *Caribbean Basin Initiative (CBI)* sowie dem Allgemeinen Präferenzsystem (GSP) zollfreien Zugang zum US-Markt. Nach dem neuen Abkommen können nun auch fast 90 Prozent der amerikanischen Industriegüter und mehr als die Hälfte der Agrarausfuhren umgehend zollfrei nach Panama exportiert werden. Überdies wurden die Quoten für bestimmte Agrarprodukte angehoben. Auch mit Panama konnte nach zähen Verhandlungen ein Zuckerkompromiss gefunden

den werden, der eine Erhöhung der amerikanischen Importquote vorsieht.

Besonders hart umkämpft waren die maritimen Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Erweiterung des Panamakanals. Amerikanische Unternehmen können nunmehr an dem Modernisierungsprojekt teilnehmen; panamaische Firmen erhalten jedoch mindestens zehn Prozent der Regierungsaufträge. Schließlich wurden auch mit Panama erweiterte Arbeits- und Umweltstandards vereinbart.

Im US-Kongress nach wie vor kritisch bewertet wird die Wahl Pedro Miguel González Pinzóns zum Präsidenten des panamaischen Parlaments; denn er wird beschuldigt, 1992 US Army Sergeant Zak Hernandez-Laporte umgebracht zu haben. In den USA liegt ein Haftbefehl gegen ihn vor.

Freihandelsabkommen mit Südkorea

Das Freihandelsabkommen mit Südkorea, dem sechstgrößten Handelspartner der USA, ist für Washington das wichtigste seit Gründung der nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA (1994). KORUS-FTA, das beide Handelspartner am 30. Juni 2007 unterzeichneten, sieht vor, dass rund 85 Prozent der Zölle auf Industriegüter sofort abgeschafft werden; mehr als die Hälfte aller amerikanischen Agrarexporte nach Korea soll umgehend zollfrei abgewickelt werden. Zudem wurden im Dienstleistungshandel weitreichende Liberalisierungen vereinbart. Zusätzlich regelt das Abkommen die Handel-Plus-Themen Investitionen, Vergabe öffentlicher Aufträge, Schutz geistigen Eigentums, Umwelt- und Sozialstandards.

Auch dieses Abkommen ist im Kongress heftig umstritten. Die Demokraten bemängeln zunächst die unzureichenden Arbeitsstandards. Weitere Kritik entzündete sich am Agrarhandel. Südkoreas Agrarmarkt ist durch ein hohes Zollniveau (durchschnittlich 52 Prozent) und massive Subventionen stark geschützt. Ein besonderes Ärgernis für die USA ist Südkoreas Rindfleisch-Importstopp, den es 2003 nach

dem Ausbruch von Rinderwahn in den USA verhängt hatte. Der Vorsitzende des *Senate Finance Committee*, Senator Max Baucus (aus dem Agrarstaat Montana), bezeichnete das ausgehandelte Ergebnis als »völlig inakzeptabel« und drohte mit der Ablehnung des Abkommens durch den Senat, solange kein »vollständiger Zugang zum koreanischen Markt für Rindfleischexporte aus Montana« hergestellt sei.

Ein weiterer Streitpunkt betrifft den Automobilhandel. Der Zugang zum südkoreanischen Markt wird durch hohe Zölle, ein diskriminierendes Steuersystem und nationale Standards stark eingeschränkt. Rund 80 Prozent des amerikanischen Handelsdefizits mit Korea entfallen auf die Automobilbranche. Südkorea erklärte sich zwar bereit, die Zölle stufenweise und differenziert nach Fahrzeugtyp abzuschaffen und das diskriminierende Steuersystem umzugestalten. Mitglieder beider US-Parteien warnen ungeachtet dessen davor, dass das Abkommen Arbeitsplätze in den USA gefährden und zu einem noch höheren bilateralen Defizit in diesem Sektor führen könnte: Korea solle daher nur so viele Autos zollfrei in die USA einführen dürfen, wie amerikanische Autokonzerne im jeweils vergangenen Jahr auf dem koreanischen Markt verkaufen konnten.

Wachsende Globalisierungsangst

Dass der Kongress die noch ausstehenden Freihandelsabkommen ratifiziert, ist keineswegs ausgeschlossen. Aufgrund der vielschichtigen Interessenlage und der engen Bindung der Abgeordneten an ihren Wahlkreis waren zur Ratifizierung von Handelsgesetzen schon immer politische Kuhhandel nötig. Die Regierung könnte beispielsweise eine aggressivere Handelspolitik gegenüber China anbieten. Seit langem kritisiert der Kongress China für seine angebliche Währungsmanipulation, die chinesische Importe in die USA künstlich billig halten. Ein weiteres Tauschobjekt zwischen der Bush-Administration und dem Kongress könnte die *Trade Adjustment*

Assistance sein, das Sozialprogramm des Bundes für Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz als Folge von Handelsliberalisierung verloren haben; der Kongress hat über die Erneuerung des Ende 2007 ausgelaufenen Programms zu entscheiden.

Ob dies – gerade angesichts der bevorstehenden Wahlen – ausreicht, um die nötigen Stimmen bei den Demokraten zu gewinnen, bleibt abzuwarten. Politiker beider Parteien reagieren gleichermaßen auf eine wachsende Globalisierungsangst in der Bevölkerung, die sich aus einem steigenden Wettbewerbs- und ökonomischen Anpassungsdruck, stagnierenden Löhnen der Mittelklasse und zunehmender Einkommensungleichheit speist: Einer Umfrage des *Wall Street Journals* und *NBC News* (März 2007) zufolge glaubt fast die Hälfte der Amerikaner, die Globalisierung schade den USA. Waren im Jahr 1999 nur 32 Prozent der Amerikaner der Ansicht, Freihandelsabkommen seien schlecht für die USA, liegt ihr Anteil heute bei 46 Prozent. Nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstitut *Pew Research Center for the People and the Press* vom Dezember 2006 glaubt fast die Hälfte der Befragten, Freihandel gefährde Arbeitsplätze, und 44 Prozent meinen, durch Freihandel sinken die Löhne.

Gerade das doppelte Defizit von Haushalts- und Leistungsbilanz und der rasante weltwirtschaftliche Aufstieg Chinas sowie dessen immense Dollarreserven haben ein Gefühl wirtschaftlicher Verwundbarkeit aufkommen lassen. Im Jahr 2006 erreichte das Handelsbilanzdefizit ein Rekordhoch von 838 Mrd. US-Dollar, was rund 6,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der USA entsprach. Rund 30 Prozent des Gesamtdefizits entfallen auf das Defizit im Handel mit China (2006: 233 Mrd. US-Dollar).

Weite Teile der gewerblichen Industrie sehen sich durch unfairen internationalen Wettbewerb bedroht und beklagen die Verlagerung von Produktion und Beschäftigung in Billiglohnländer. Zudem wird befürchtet, dass Freihandel nicht nur bei einfachen Industriegütern, sondern zunehmend auch bei anspruchsvollen Dienst-

leistungen einen Verlust von Arbeitsplätzen nach sich zieht.

Zweifellos hat Handelsliberalisierung in den letzten zehn Jahren maßgeblich zum Wirtschaftswachstum und zur hohen Beschäftigungsrate der USA beigetragen. Arbeitsplatzverluste wiederum sind weniger der Öffnung des heimischen Marktes als vielmehr dem technologischen Wandel sowie den veränderten Konsumpräferenzen geschuldet. Gleichwohl trifft zu, dass bestimmte Regionen (darunter der *Manufacturing Belt* im Mittleren Westen oder auch Bundesstaaten im Südosten, wo die Textilindustrie angesiedelt ist) und nationale Gruppen (insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer) einen relativen oder sogar absoluten Rückgang von Einkommen, Arbeitsplätzen und Lebensstandard infolge von Handelsliberalisierung erlitten haben. Im Unterschied zu vielen anderen Industrieländern haben die USA einen ausgeprägten Niedriglohnsektor. Daher sind sie auch anfälliger für Konkurrenz aus Niedriglohnländern. Dies gilt umso mehr, als das lückenhafte Sozialnetz der USA die ökonomischen Anpassungsprozesse weit weniger gut abzufedern vermag als in der EU.

Hinzu kommt, dass Handelspolitik seit Mitte der neunziger Jahre zu einem Politikum geworden und nicht mehr nur Arena von Produzenteninteressen ist. Handelsliberalisierung ist unter starken Legitimierungsdruck geraten. Druck erzeugen eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen wie Umwelt- und Konsumentenverbände, Gewerkschaften und Entwicklungshilforganisationen. Die starke zivilgesellschaftliche Opposition (NGOs, Gewerkschaften etc.) hat, begünstigt durch zunehmende Überlagerung von Handelspolitik durch Umwelt-, Menschenrechts- und Arbeitsmarktpolitik, dafür gesorgt, dass Industrien ihre auf Marktöffnung gerichteten Interessen weit weniger erfolgreich durchsetzen können als in der Vergangenheit.

Vor diesem Hintergrund werden Kongressmitglieder von ihren Wählern oder protektionistischen Interessengruppen immer häufiger in die handelspolitische

Pflicht genommen. Gefordert werden Schutzmaßnahmen zur Minderung des Wettbewerbsdrucks, soziale Programme zur Abfederung der Anpassungsprozesse und Arbeits- und Sozialstandards, um faire Bedingungen im Welthandel zu schaffen.

Handelspolitik im Wahlkampf

Wie bereits in den Zwischenwahlen 2006 ist Handelspolitik auch 2008 ein wichtiges Wahlkampfthema. Zwar erkennen die demokratischen Präsidentschaftskandidaten die Bedeutung von Exporten für die US-Wirtschaft an, bewerten jedoch gerade die von der Bush-Administration unterzeichneten Freihandelsabkommen äußerst kritisch. *Hillary Clinton* grenzt sich von der Handelspolitik der Bush-Administration ebenso klar ab wie von der ihres Mannes. Sie ist für ein Moratorium in der Handelsliberalisierung, das genutzt werden soll, um die Kosten und Nutzen bestehender Freihandelsabkommen genau zu analysieren. Zudem fordert sie eine faire Handelspolitik mit strengen Umwelt- und Sozialstandards, um ein internationales *Level Playing Field* für US-Arbeiter zu schaffen. Besonderes Aufsehen erregte sie, als sie den Nutzen einer Wiederbelebung der Doha-Runde im Rahmen der WTO anzweifelte. Das Freihandelsabkommen mit Peru unterstützte Clinton zwar; die noch zu ratifizierenden Freihandelsabkommen mit Panama und Kolumbien lehnt sie aus Arbeits- und Menschenrechtserwägungen aber ab. Gegen das Abkommen mit Südkorea kündigte sie, aufgrund der Regelungen zum Automobil- und Agrarhandel, ebenfalls ihren Widerstand an. Laut *CATO Institute* zeigte sich *Hillary Clinton* auch in ihrem bisherigen Abstimmungsverhalten als Senatorin liberalisierungskritisch und stimmte beispielsweise gegen CAFTA.

Clintons parteiinterner Kontrahent *Barack Obama*, der sich als *Fair Trader* bezeichnet, unterstützte ebenfalls das PTPA, lehnt jedoch die Freihandelsabkommen mit Panama, Kolumbien und Südkorea ab. Zuvor hatte er gegen CAFTA, aber für das Han-

delsabkommen mit Oman gestimmt. Der unter den demokratischen Kandidaten wohl entschiedenste Handelskritiker ist der ehemalige Senator *John Edwards*, der denn auch alle ausstehenden Abkommen ablehnt. *Edwards*, der schon als vehementer Gegner von NAFTA hervorgetreten war, macht den Freihandel für die Stagnation der Löhne der Mittelklasse verantwortlich und fordert ein härteres Vorgehen gegen unfaire Handelspraktiken, wobei er insbesondere China vor Augen hat.

Deutlich marktfreundlicher sind die republikanischen Kandidaten, obwohl auch von ihnen handelskritische Töne zu hören sind. *Mike Huckabee*, der Newcomer der Republikaner, erkennt Freihandel in seinem Wahlprogramm als wichtige Voraussetzung für Wachstum und Entwicklung an. In seinen bisherigen Reden äußerte er sich aber eher protektionistisch. Am stärksten für die Fortführung der Handelspolitik der Bush-Administration setzt sich Senator *John McCain* ein. In seinem Wahlprogramm warnt er ausdrücklich vor ökonomischem Isolationismus. Freihandel ist für ihn überdies ein wichtiges Instrument zur Öffnung und Demokratisierung der Länder des Mittleren und Nahen Ostens. Sein bisheriges Abstimmungsverhalten im Senat unterstreicht seine Pro-Freihandels-Einstellung. Auch *Mitt Romney* gilt als Freihandelsadvokat – obgleich sich zum Thema Handel in seinem Wahlprogramm nicht viel finden lässt. In seinen Reden betont er zumindest die Bedeutung von Handelsliberalisierung für Wachstum und Beschäftigung. *Rudolph Giuliani* setzt einerseits auf weitere Handelsliberalisierung und will beispielsweise die Doha-Runde der WTO abschließen, andererseits äußerte er sich zeitweise kritisch über bilaterale Abkommen und deren Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung in den USA. Zudem will *Giuliani* gegen unfairen Handel vorgehen, insbesondere seitens Chinas.

Abkehr vom Freihandel?

Weder von der Rhetorik noch dem Abstimmungsverhalten der Kandidaten kann aber ohne weiteres auf ihre zukünftige Politik im Weißen Haus geschlossen werden. Auch wenn sie sich im Wahlkampf einer handelskritischen Rhetorik bedienen, heißt dies nicht unweigerlich, dass mit einer handelspolitischen Wende in den USA zu rechnen ist. Denn in seiner Rolle als Vertreter der USA muss der zukünftige Präsident (oder die Präsidentin) immer sowohl die Wohlfahrt der Gesamtbevölkerung als auch die Rückwirkungen der Handelspolitik auf die Stellung und Reputation des Landes im internationalen System im Auge haben.

Als wirtschaftliche, militärische und außenpolitische Supermacht können es sich die USA auch gar nicht leisten, auf eine Handelspolitik zu verzichten, die sich an Handelsliberalisierung orientiert.

Allerdings wird eine solche Politik angesichts der Globalisierungsangst in der Bevölkerung national deutlich schwerer durchzusetzen sein – insbesondere wenn der Kongress dem Präsidenten das Handelsmandat der *Trade Promotion Authority* (TPA) weiterhin verweigert. Denn der Kongress, der primär innenpolitischen Interessen verpflichtet ist, neigt zunehmend zum Protektionismus. Neue bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen der USA sind daher erst einmal nicht zu erwarten.

Risiken und Nebenwirkungen

Grundsätzlich kann das Nichtzustandekommen neuer bilateraler Freihandelsabkommen aber auch von Vorteil sein. So könnte sich durch den mangelnden Erfolg auf bilateraler Ebene der Druck auf die USA und andere WTO-Mitglieder erhöhen, Kompromisse zu schließen, um die Doha-Runde doch noch zu einem erfolgreichen Abschluss zu führen. Dies wäre durchaus wünschenswert. Denn eine umfassende multilaterale Liberalisierung unter der WTO verspricht immer noch deutlich größere Wohlfahrtsgewinne für die WTO-Mit-

glieder als präferenzielle Liberalisierung im Rahmen bilateraler Abkommen.

Bilaterale Freihandelsabkommen bergen eine Reihe von Gefahren: Zwar kann der selektive Zollabbau Diskriminierung und Verzerrungen zwischen den Mitgliedsländern solcher Abkommen beseitigen. Gleichzeitig drohen aber Diskriminierung von Drittstaaten und handelsumlenkende Effekte. Zudem resultieren aus der unvermeidlichen Verpflichtung zu warenbegleitenden Ursprungszertifikaten weitere Diskriminierungen von Drittländern. Auch wird dem Handel zusätzliche Bürokratie aufgebürdet. Die Folgen sind weltweit steigende Handels- und Transaktionskosten. Dass der Abschluss präferenzialer Handelsabkommen weniger hält, als er verspricht, zeigt sich auch an Präsident Bushs Handelsstrategie. Denn die von ihm unterzeichneten bilateralen Abkommen sorgten nicht für den gewünschten Wettbewerb um Liberalisierung mit dem Effekt eines besseren Marktzugangs für US-Waren, -Dienstleistungen und -Investitionen weltweit. Zumeist blieben die Abkommen auf die ursprünglichen Unterzeichnerstaaten beschränkt, die angestrebte regionale Erweiterung der bilateralen Freihandelszonen fand nicht statt. Mit wenigen Ausnahmen haben die Partnerländer der Freihandelsabkommen keine große wirtschaftliche Bedeutung für die USA; die export-, import- und wohlfahrtsgenerierende Wirkung der jeweiligen Abkommen bleibt – zumindest aus US-Sicht – gering.

Dennoch sollten die politischen Akteure in Europa den Trend in den USA nicht auf die leichte Schulter nehmen. Denn die Abneigung der Demokraten und einer wachsenden Zahl von Republikanern richtet sich neben Freihandelsabkommen auch ganz allgemein gegen Handelsliberalisierung. Insofern steht nicht nur der Erfolg der drei ausstehenden Handelsabkommen in Frage, sondern auch die Zukunft der Doha-Runde der WTO. Der EU und Deutschland sollte deshalb daran gelegen sein, dass sich die Stimmung im Kongress nicht zu weit vom Freihandelskonsens entfernt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

In Kürze erscheint von Frau Dr. Mildner eine SWP-Studie zur US-Handelspolitik.