ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Langhammer, Rolf J.

Working Paper

Handel tut not: Anmerkungen zu einem Lernprozess

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 426

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (2006) : Handel tut not: Anmerkungen zu einem Lernprozess, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 426, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/3807

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

426

Handel tut not – Anmerkungen zu einem Lernprozess

Rolf J. Langhammer

- Die multilaterale Handelsordnung befindet sich seit Jahren in einem Erosionsprozess. Die Verpflichtung der Partner auf das Kernziel der Ordnung – Nichtdiskriminierung – gelingt nicht mehr. Verteilungsziele führen zur Diskriminierung zwischen Ländern, Sektoren und Produktionsfaktoren. Das Nebeneinander von Effizienz- und Verteilungszielen begünstigt Zielkonflikte, „teile und herrsche"-Praktiken und merkantilistische Spiele.
- Der Weg in die Diskriminierung als Regelfall lässt sich an der Sonderbehandlung der Entwicklungsländer, der Sonderrolle einzelner Sektoren, vor allem Landwirtschaft, und der permissiven Duldung regionaler Integrationsgemeinschaften ablesen. Jüngstes Beispiel für sektorale Diskriminierung ist das Regelwerk für den Dienstleistungshandel. In allen diesen Bereichen verfügt die relativ kleine Zahl von Gewinnern aus Diskriminierung über mehr Durchschlagskraft als die große Zahl der schwach organisierten Verlierer.
- Die zunehmend verbreitete Ansicht, die Märkte seien zu weit und zu rasch geöffnet worden, prägt Entscheidungen auf der politischen Ebene mehr als Bekenntnisse zur Offenhaltung von Märkten.

  Diese Auffassung teilen sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer, soweit der Angebotsdruck auf ihre Wirtschaft betroffen ist. Reaktionen darauf sind der amerikanische Paradigmenwechsel – weg von der multilateralen Ordnung hin zu bilateralen Abkommen –, die europäische Defensivposition gegenüber dem Angebot aus Entwicklungs- und Schwellenländern sowie eine neuerdings ausgeprägt protektionistische Haltung vieler Entwicklungsländer (auch im Handel untereinander).
- Verliert die multilaterale Ordnung ihren exklusiven Klubgutcharakter, können an ihre Stelle mehrere regionale Ordnungssysteme oder eine vertiefte transatlantische Integration treten. Eine globale „governance"-Architektur unter dem Dach der WTO erscheint indessen weder erfolgversprechend noch wünschenswert, da – wie bei den beiden Bretton Woods Institutionen Weltbank und Währungsfonds – Aufgabenüberschneidungen, Zielkonflikte und mangelnde Verantwortlichkeiten der Mitglieder die Folge wären.
- Advokaten für multilaterale Regeldisziplin sind heute eher global agierende Unternehmen als Nationalstaaten. Würden Unternehmen bereit sein, die Kosten zu tragen, die aus der Information der Konsumenten über die diskriminierungsbedingten Einkommensverluste erwachsen, könnte der Erosionsprozess aufgehalten werden.

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer
Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Telefon: +49/431/8814-203; Fax: +49/431/8814-501
E-Mail: rolf.langhammer@ifw-kiel.de

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

Herausgegeben vom Institut für Weltwirtschaft
24100 Kiel
Tel: +49/431/8814-1; Website: http://www.ifw-kiel.de

Schriftleitung:
Prof. Dr. Harmen Lehment
Tel: +49/431/8814-232; E-Mail: harmen.lehment@ifw-kiel.de

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISSN 0455-0420

ISBN 3-89456-280-3

© Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 2006.

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

Inhalt

1	Die internationale Handelsordnung: Vom Erfolg in die Krise	3
2	Der originäre Anspruch der Welthandelsordnung	4
3	Diskriminierung als Normalfall heute: Wie konnte es dazu kommen?	5
3.1	WTO-immanente Gründe	6
3.2	WTO-externe Gründe	8
4	Mögliche Szenarien einer WTO-Erosion	10
4.1	Mehrere „hub and spoke“-Zentren	10
4.2	Eine transatlantische Integration	11
4.3	Eine Megaorganisation	11
5	Wege zur meistbegünstigenden Marktöffnung und zur Regeldisziplin	11
5.1	Den Mitgliedsländern die Kosten eines Szenarios „ohne WTO“ vor Augen führen	11
5.2	Die Verlierer aus einem Szenario „ohne WTO“ aktivieren	12
5.3	Verankerung der Meistbegünstigungsklausel in den nationalen Rechtssystemen	13
6	Schlussfolgerungen	14

1 Die internationale Handelsordnung: Vom Erfolg in die Krise

Der Weltgüterhandel ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich rascher gewachsen als die Weltgüterproduktion. Wertschöpfungsketten haben sich international vervielfacht, parallel zum Abbau der Kosten, die aus der Überbrückung von Distanzen zwischen Märkten entstehen. An dieser Entwicklung hat der technische Fortschritt in der Informations-, Kommunikations- und Transportindustrie zweifellos einen großen Anteil gehabt. Dies gilt auch für den Beitrag der internationalen Finanzmärkte. Vertiefte und breitere Finanzmärkte haben die Finanzierung des internationalen Handels verbilligt, Risiken mit Preisen versehen und durch die Entwicklung von Terminmärkten heutige und künftige Ereignisse bewertbar gemacht.

Man redet diese Entwicklungen nicht klein, wenn man dennoch den Beitrag des Abbaus der politikverursachten Barrieren wie Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse zum Wachstum des Welthandels am höchsten einschätzt. In der Nachkriegszeit

- sanken die Zölle der Industrieländer im Verarbeitenden Sektor im Zuge von acht multilateralen Zollsenkungsrunden von zweistelligen Niveaus auf im Durchschnitt 3–4 Prozent,
- wuchs der Handel über fünfzig Jahre um den Faktor 14,
- wurden mengenmäßige Beschränkungen mit wenigen Ausnahmen beseitigt und durch leichter verhandelbare und damit abbaubare Zölle ersetzt,
- gewann die Welthandelsordnung durch Streitschlichtungsmechanismen mit Entscheidungsoptionen gegen beklagte Parteien an Autorität und Statur,
- konnten die Regeln der Meistbegünstigung und der Inländerbehandlung als Eckpfeiler der Nichtdiskriminierung vom Güter- auf den Dienstleistungshandel ausgedehnt werden,
- avancierte das völkerrechtliche Provisorium „Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen“, GATT, zum verbindlichen Vertragswerk der Welthandelsorganisation, WTO, das seit 1995 neben dem für den Güterhandel geltenden GATT auch noch das Dienstleistungsabkommen GATS und das Abkommen zum Schutz der geistigen Eigentumsrechte TRIPS umfasst,
- hat die WTO mit dem Abkommen über Dienstleistungshandel auch Kompetenz für binnenwirtschaftliche Regelungen und nicht mehr allein für reine „border measures“ wie Zölle und Quoten gewonnen,
- stieg die Zahl der Mitglieder von 23 Gründungsmitgliedern im GATT auf fast 150 Mitglieder in der WTO und wird damit nach dem Beitritt Russlands und Saudi Arabiens alle wichtigen Handelsnationen einschließen.

Dieser Erfolgsbilanz stehen indessen in den letzten Jahren eine Reihe von Misserfolgen gegenüber, die ernste Zweifel an der Fortsetzbarkeit der Erfolge aufkommen lassen.

Erste Schatten zeigten sich bereits beim Abschluss der achten Verhandlungsrunde, der Uruguay-Runde, die acht Jahre (1986–1994) in Anspruch nahm, mehrfach vor dem Scheitern stand und erst zuletzt durch einen gemeinsamen Kraftakt der beiden führenden Partner Vereinigte Staaten und Europäische Union abgeschlossen werden konnte. Die Kosten dieses Kraftaktes traten später zu Tage, als die Mehrheit der Mitglieder, die Entwicklungs- und Schwellenländer, die Ergebnisse der Uruguay-Runde als für sie sehr unbefriedigend abqualifizierten und einen von ihnen so verstandenen Oktroi der beiden führenden Mitglieder für immer ausschlossen.
In der Folgezeit

- konnte kein Zeitfahrplan mehr eingehalten werden,
- scheiterten die Ministertreffen von Seattle (1999) und Cancún (2003) als höchste Entscheidungsinstanz weniger an den Protesten von Globalisierungsgegnern als an dem mangelnden Konsens der Mitglieder über Auftrag, Aufgaben, Verantwortung und Grenzen der WTO,
- uferten Verhandlungsinhalte der neunten Runde, der als Entwicklungsrunde apostrophierten

Ilse Büxenstein-Gaspar und Harmen Lehment danke ich für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts.

Doha-Runde, zu widersprüchlichen Aneinanderreihungen von Effizienz- und Verteilungszielen aus,
- mutieren Ergebnisse immer mehr zu Formelkompromissen zwischen merkantilistischen Positionen, die in der eigenen Marktöffnung grundsätzlich eine Belastung sehen, Besitzstände wie beispielsweise Präferenzregelungen und Sonderrechte für „sensible“ Sektoren und Branchen verteidigen wollen und ihr Hauptaugenmerk allein auf den Zugang zu attraktiven Exportmärkten richten,
- drohen eine Vielzahl bilateraler und regionaler Abkommen von der Ausnahme zur Regel zu werden und damit der multilateralen Handelsordnung den Rang abzulaufen.

Der Abschluss der Ministerkonferenz in Hongkong am 18. Dezember 2005 hat den schleichenden Reputationsverlust der WTO nicht aufhalten können. Mit Ausnahme der Einigung auf den Abbau der Agrarexportsubventionen bis zum Jahre 2013 konnten sich die Teilnehmer auf keine einzige konkrete Größenordnung des Protektionsabbaus verständigen. Es muss daher weiter verhandelt werden. Nach Hongkong steht die WTO tief gespalten zwischen Industrieländer-, Schwellenländer- und Entwicklungsländerinteressen in einer Sinnkrise. Die Mitglieder einigen sich am leichtesten dort, wo die Lasten einer Einigung – gemessen am Anpassungsdruck, den die heimische Wirtschaft aus der Marktöffnung heraus bewältigen muss – am geringsten sind: bei Zugeständnissen an die ärmsten Länder. Und selbst diesen Ländern verweigern die Länder Marktzugang, sollte sich ein armes Land einmal bei einem Produkt als wettbewerbsfähig erweisen. Grundsätzlich haben sich die WTO-Mitglieder in Hongkong nicht kooperativ verhalten: Die Schwellenländer öffnen ihre Industrie- und Dienstleistungsmärkte nicht, solange nicht die Industrieländer Vorleistungen bei den Agrarmärkten erbringen, und die Industrieländer machen ihre zeitlich gestreckten Agrarmarktangebote von Gegenleistungen der Schwellenländer abhängig, deren Wirkungen zeitlich vor den Wirkungen auf der Industrieländerseite liegen. Das Ministertreffen hat den endgültigen Beweis dafür erbracht, dass das Prinzip der Meistbegünstigung zugunsten einer theoretisch umstrittenen Gruppendiskriminierung mit Entwicklungshilfeanspruch aufgegeben worden ist. Seit Hongkong bestimmen die Schwellen- und Entwicklungsländer die Agenda, ohne die Industrieländer an Kohärenz der Vorschläge zu überbieten.

An dieser Wegscheide zwischen Gewinn an Universalität durch umfassende Mitgliedschaft aller Handelsnationen und Verlust an Homogenität und Uniformität durch zunehmend konfligierende Mitglieder und Ziele stellen sich vier Fragen?

- Was macht den originären Anspruch der Welthandelsordnung aus?
- Wie konnte es dazu kommen, dass dieser Anspruch über die Zeit in den Hintergrund gerückt wurde und sogar in Vergessenheit geriet?
- Welches Szenario ist vorstellbar, sollte sich diese Entwicklung fortsetzen?
- Was muss geschehen, damit die Welthandelsordnung wieder die Kernkompetenz der frühen Nachkriegszeit zurück gewinnen kann?

2 Der originäre Anspruch der Welthandelsordnung

Im Zentrum der Welthandelsordnung steht ein fundamentaler Ordnungsanspruch offener Gesellschaften: Nichtdiskriminierung.

Mitgliedern der WTO müssen grundsätzlich alle Vergünstigungen eingeräumt werden, die sich einzelne Mitglieder untereinander gewähren (Meistbegünstigung oder horizontale Nichtdiskriminierung). Darüber hinaus dürften ausländische Anbieter im heimischen Markt nicht weniger günstig behandelt werden als inländische Anbieter (Inländerbehandlung oder vertikale Nichtdiskriminierung). Dieser Anspruch

- schützt schwächere Mitglieder von den Pressionen stärkerer Mitglieder und unterbindet somit „teile und herrsche“-Taktiken,
- öffnet allen Mitgliedern Zugang zu den Wohlfahrtsgewinnen von Handelsliberalisierung und den Skalenerträgen eines universalen Regelwerks,

- verhindert, dass Länder von den Gewinnen ausgeschlossen werden, weil sie dem merkantilistischen Gebot „Ohne Zugeständnis kein Gegenzugeständnis“ (Reziprozität) wegen ungleicher Marktgröße nicht genügen können und daher an den Verhandlungen nicht teilnehmen,
- erweitert den Zuständigkeitsbereich der Ordnung über Grenzabgaben hinaus auf Maßnahmen der heimischen Wirtschaftspolitik, die ausländische Anbieter im Markt benachteiligen,
- macht Regeldisziplin für Mitglieder attraktiv, weil sie dem politischen Widerstand gegen eigene Marktöffnung den Zugang zu Exportmärkten in Abhängigkeit von dieser Marktöffnung entgegensetzen können,
- garantiert, dass Wohlfahrtsgewinne auch regional beschränkter Liberalisierung eine kritische Masse an positiven Allokationseffekten überschreiten. Diese kritische Masse liegt bei dreistelligen Milliardenbeträgen, d.h. etwa 3 Prozent des gegenwärtigen Welthandelsvolumen.

Die Welthandelsordnung ist indessen *keine* Freihandelsveranstaltung. Sind sich alle Mitglieder darin einig nicht zu liberalisieren, stellt dies keinen Ordnungsverstoß dar. Ebenso wenig kann die WTO Liberalisierung erzwingen. Für die Wirkungen der Handelsordnung auf Wachstum und Beschäftigung bedeutet dies zwar, dass es durchaus positive Handels- und Einkommenswirkungen geben wird, wenn das Nichtdiskriminierungsgebot lediglich bei einem gegebenen Liberalisierungsniveau überall durchgesetzt wird. Diesem Durchsetzungszweck dienen Streitschlichtungsverfahren. Der Streitfall um die Vereinbarkeit der verschiedenen Zuckerquoten in der EU mit WTO-Regeln und die Warnung der EU-Produzenten vor der Verlagerung der Produktion von Rübenzucker zu Rohrzuckerstandorten zeigt aber auch, dass diese Wirkungen regional durchaus erheblich sein können. Entscheidend dafür aber, ob das Nichtdiskriminierungsgebot auch weltweit direkte dynamische Wirkungen hin zur Ausweitung des Kapitalstocks hat und damit zu einem höheren Wachstumstempo beiträgt, ist die Bereitschaft der Mitglieder, multilaterale Liberalisierungsrunden zu beginnen und erfolgreich abzuschließen.

Die Bereitschaft zu liberalisieren hing in der Nachkriegsordnung des Welthandels eng mit dem „do ut des“-Prinzip der Reziprozität zusammen gehangen. Aber erst die Meistbegünstigung bot allen Mitgliedern die Sicherheit, für die eigene Marktöffnung eine adäquate Gegenleistung in Gestalt des Zugangs zu allen Märkten zu erhalten und damit merkantilistische Lobbygruppen im Zaum zu halten. Zwar führte das Beharren auf Reziprozität dazu, dass nur wenige Länder mit ähnlichen Marktgrößen miteinander verhandelten und sich Entwicklungsländer, ohne verhandeln zu müssen, dank der Meistbegünstigung als Trittbrettfahrer verhalten konnten. Dennoch waren auch die Wichtigsten unter ihnen spätestens mit dem Abschluss der Tokio-Runde 1979 gehalten, eigene Angebote zu unterbreiten.

Nicht zu vernachlässigen als Garant für die Durchsetzung der Nichtdiskriminierung waren die USA, die gegen das Modell regionaler Blöcke der EU zu Felde zogen und damit die Durchsetzungskosten trugen, die das GATT wegen seiner Rechtsstellung als Provisorium nicht schultern konnte. Diese Glanzzeit der Nichtdiskriminierung ging Anfang der siebziger Jahre aus unterschiedlichen Gründen zu Ende.

3 Diskriminierung als Normalfall heute: Wie konnte es dazu kommen?

Anfang des Jahres 2002 unterhielt die EU nach Angaben des WTO-Sekretariats nur noch mit neun Ländern (USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan, Taiwan, China, Südkorea und Singapur) Meistbegünstigungsbeziehungen in allen Produktkategorien. Dies entsprach 45 Prozent der EU-Güterimporte im Jahre 2001. Der überwiegende Teil des EU-Importe mit der Mehrheit der Partner wurde also bereits diskriminierend, d.h. unter ungleicher Behandlung der Partner, getätigt.

Der Weg von der Diskriminierung als Ausnahme zur Diskriminierung als Regel beschreibt die schleichende Erosion der Handelsordnung

- vom Multilateralismus zum Regionalismus und Bilateralismus,
- von der Uniformität zur Fragmentierung,
- von der Dominanz allokativer Ziele hin zur Vermischung von Effizienz- und Verteilungszielen.

Bei den Ursachen für diese Erosion ist zu unterscheiden zwischen WTO-immanenten Gründen, die im Vertragswerk beziehungsweise seinen Veränderungen zu suchen sind, und externen Gründen, die in den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu suchen sind, denen die Welthandelsordnung unterworfen ist.

3.1 WTO-immanente Gründe

3.1.1 Sonderbehandlung der Entwicklungsländer

Angesichts der Tatsache, dass heute die Entwicklungs- und Schwellenländer nicht nur die Mehrheit der Mitglieder stellen, sondern auch über zunehmend wichtige Handelspartner in ihren Reihen verfügen, ist die von Anbeginn im GATT vorhandene Sonderbehandlung von Ländern im Entwicklungsstadium von größter Bedeutung für die Erosion der Nichtdiskriminierung. Spätestens seit der Tokio-Runde sind alle verschiedenen Vertragselemente der Sonderbehandlung wie

- Befreiung von eigenen Liberalisierungsverpflichtungen,
- Erziehungszollschutz,
- Dauergenehmigung von bevorzugtem Zugang zu den Märkten der Industrieländer (Präferenzen),
- Gründung von regionalen Gemeinschaften, die nicht die Bedingungen einer Freihandelszone oder eine Zollunion erfüllen,
- weichere Bedingungen für Importbeschränkungen in einer Zahlungsbilanzkrise

unter der Rubrik „special and differential treatment“ (SDT) vereint und in allen Einzelabkommen präsent. Dies geschieht meist dadurch, dass Industrie- und Entwicklungsländern unterschiedlich lange Anpassungsfristen für die Umsetzung von Verhandlungsergebnissen gewährt werden (den Entwicklungsländern längere Fristen) beziehungsweise dass Entwicklungsländern niedrigere Protektionsabbauverpflichtungen zugestanden werden. In der Uruguay-Runde wurde den ärmsten Entwicklungsländern eine besondere Vorzugsbehandlung zuteil, sicher mit dem Ziel, am Ende nur noch diese Länder vom Gebot der Gleichbehandlung auszunehmen. Doch haben auch weniger arme Entwicklungsländer ihre Sonderrechte bislang verteidigt.

Eine Vielzahl von Analysen kommt zu dem Ergebnis, dass

- jede Form direkter Entwicklungstransfers bei gleicher Effektivität wesentlich günstiger ist als Transfersubstitute in Gestalt von handelspolitischer Sonderbehandlung beim Marktzugang zu den Industrieländern,
- Zollpräferenzen Entwicklungsländer abhalten, eine eigene offene Handelspolitik zu betreiben, beziehungsweise umgekehrt Entwicklungsländer zu einer offenen Handelspolitik finden, wenn sie nicht mehr berechtigt sind, Zollpräferenzen in Anspruch zu nehmen,
- Industrieländer merkantilistische Spiele treiben, indem sie den Entwicklungsländern als Preis für deren Zustimmung zur weiteren Vorzugsbehandlung bestimmter Sektoren Zollpräferenzen für längere Zeiträume garantieren,
- der Erziehungszollschutz stets Rent-seeking-Verhalten heraufbeschwört, diesen Schutz nicht abzubauen sondern permanent zu gewähren.

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass im Lichte dieser Erfahrungen heute versucht wird, die Sonderbehandlung inhaltlich anders auszurichten, und zwar als finanzielle, materielle und personelle Unterstützung zur Gewinnung von Exportwettbewerbsfähigkeit. Entwicklungsländer verstehen diese Form aber als Komplement und nicht als Substitut zu Präferenzen und anderen Vorzugsbedingungen, die dann abzubauen wären. Die Industrieländer zögern dabei nicht, Entwicklungsländer gegeneinander auszuspielen.

3.1.2 Sonderbehandlung von Sektoren

Lange Zeit genossen Sektoren wie Landwirtschaft und Industriezweige wie Textilien einen Sonderstatus. Der von Textilien erlosch zwar explizit Ende 2005 mit dem Ablaufen des Welttextilabkommens, lebt aber implizit durch Sonderregeln für Importe aus China und die allgemeine Schutzklausel weiter. Die Sonderbehandlung der Landwirtschaft konnte bislang nicht beseitigt werden. Zwar sind mengenmäßige Beschränkungen durch Zölle ersetzt worden, dennoch haben sich die Markzugangsbedingungen nicht wesentlich verbessert. Neue Argumente wie Konsumentenschutz, Schutz tierischen Lebens und soziale Stabilität des ländlichen Raumes werden ins Feld geführt und verletzen das Gebot der Inländerbehandlung. Auch die Meistbegünstigung wird in diesem Bereich verletzt, wenn bestimmte Länder im Rahmen von Mengenpräferenzen für landwirtschaftliche Produkte wie Zucker oder Bananen Vorteile gegenüber anderen Ländern genießen. Wie hoch das verzerrende Moment des Schutzes der Landwirtschaft einzustufen ist, zeigen Schätzungen, die den Anteil dieses Sektors (einschließlich der Nahrungsmittel) an den gesamten Wohlfahrtsgewinnen einer Liberalisierung mit 60 Prozent beziffern, obwohl er weniger als 10 Prozent zum Welthandel und weniger als 4 Prozent zur weltwirtschaftlichen Wertschöpfung beiträgt.

3.1.3 Die Sonderbehandlung von regionalen Gemeinschaften

Es ist unbestritten, dass sich der Welthandel nicht gleichmäßig über alle Räume der Welt verteilt. Vielmehr gibt es räumliche Verdichtungen, begünstigt durch Ähnlichkeiten im Einkommensniveau, eine hohe branchenmäßige Ausdifferenzierung des Handels (intraindustrieller Handel), niedrige natürliche Barrieren im Handel und starke Kapitalverflechtungen (intrafirm Handel). Diese Form der Regionalisierung von Handelsströmen kommt ohne Diskriminierung von Partnern zustande und ist zu einer Triebfeder des Wachstums des Welthandels geworden.

Davon zu unterscheiden ist der Regionalismus oder Bilateralismus. Hier schließen Länder Abkommen über Freihandelszonen oder Zollunionen und diskriminieren gegenüber Nichtmitgliedern. Das GATT und die WTO gestatten derartige Abkommen im Art. XXIV GATT und Art. V GATS unter bestimmten Bedingungen als Ausnahme. Dahinter steht die Überlegung, dass die Skalenerträge größerer interner Märkte höhere positive Wohlfahrtseffekte auch für Nichtmitglieder hervorrufen als die negativen Wirkungen der Diskriminierung von Nichtmitgliedern, die ohne Diskriminierung kostengünstiger anbieten könnten (Handelsumlenkung).

Der Welthandelsordnung ist es nicht gelungen, die Zahl „echter“ regionaler Gemeinschaften im Zaum zu halten. Bis 1995 wurden 124 Abkommen beim GATT gemeldet, seither sind weitere 130 hinzugekommen. Weitere Abkommen werden von Entwicklungsländern unter der so genannten Ermächtigungsklausel der Tokio-Runde gemeldet. Sie dürfen noch niedrigere Auflagen erfüllen als unter Art. XXIV GATT. Viele dieser Abkommen, insbesondere zwischen Entwicklungsländern, stehen lediglich auf dem Papier. Andere sind Anhängsel der EU und enden mit der Vollmitgliedschaft. Schwerwiegend ist, dass es der WTO bislang nicht gelungen ist, Kriterien für die Verträglichkeit der Gemeinschaften mit den einschlägigen Artikeln der WTO zu erarbeiten, Unverträglichkeiten zu benennen und Verstöße zu beenden. Kaum ein Bereich der WTO weist einen derart eklatanten Mangel an Regeldisziplin auf wie die Ausnahmeregel für regionale Integration. Maßgeblich für die neue Welle regionaler und bilateraler Abkommen ist die von der amerikanischen Regierung seit 2001 verfolgte Strategie des „competitive regionalism“; die Drohung, bilaterale Abkommen abzuschließen, wenn es nicht zu multilateralen Verhandlungen mit Ergebnissen kommt, die den Interessen der USA genügen. In diesen Abkommen werden daher Verhandlungsthemen in den Vordergrund geschoben, die amerikanischen Anbietern Chancen eröffnen, z.B. elektronisch gehandelte Dienstleistungen, sicherheitsrelevante Logistiksysteme, Finanzdienstleistungen usw.

3.1.4 Dienstleistungen

Das GATS ist ein eigenes Regelwerk und in seiner Stringenz weit vom GATT entfernt. Diejenigen, die wie der kanadische Ökonom Herbert Grubel zu Beginn der neunziger Jahre vor einem

eigenen Regelwerk für den Handel mit Dienstleistungen warnten und statt dessen die Anlehnung des Handels mit Dienstleistungen sozusagen als Kuppelprodukt an die GATT-Regeln für den Güterhandel forderten, hatten diese mangelnde Regelstringenz vor Augen. Im Nachhinein ist es eindeutig, dass das GATS die Durchsetzung des Nichtdiskriminierungsgebots erschwert hat. Dies liegt nicht nur daran, dass Dienstleistungen sehr heterogen sind und sich heimische Anbieter aus verschiedenen Gründen (Beschäftigungsdichte, Angst vor Zuwanderung) einer starken politischen Lobby erfreuen. Es liegt auch daran, dass der technische Fortschritt in der IT-Industrie Dienstleistungen zunehmend handelbar macht, Unsicherheit über die Wirkungen des technischen Fortschritts für die Beschäftigung im größten Sektor aller Industriestaaten auslöst und hohe Zurückhaltung gegenüber einer Liberalisierung zur Folge hat. Begründet wird diese Zurückhaltung häufig mit „Meta“ Themen, wie der Bewahrung der kulturellen Identität eines Landes.

Das GATS und die Verhandlungen um so genannte Liberalisierung stellen daher in erster Linie Regeln für Transparenz in der Vielfalt der Regeln dar, die ausländische Anbieter beim Marktzugang und bei der Inländerbehandlung behindern. Es geht in erster Linie um die Benennung der für die Liberalisierung „freigegebenen“ Dienstleistungen und der Maßnahmen, die in diesen Dienstleistungen gegenüber ausländischen Anbietern weiterhin beibehalten werden. Symptomatisch ist dabei, dass viele Mitglieder bestimmte Dienstleistungen aus der Verpflichtung zur Meistbegünstigung herausgenommen haben – in einigen Fällen sogar zeitlich unbegrenzt. Der Handel mit Dienstleistungen und die ihm zugrunde liegende Handelspolitik weisen daher ein besonders hohes Maß an Diskriminierung auf.

3.1.5 Abstimmungsverfahren

Die WTO kennt keine gewichteten Stimmanteile wie der Internationale Währungsfonds (IWF). Mehrheitsabstimmungen sind zwar möglich. De facto aber herrscht das Konsensprinzip bei den Liberalisierungsrunden. Alle müssen über alles abstimmen. Dies führt dazu, dass einzelne Mitglieder bzw. Interessengruppen Blockadepositionen einnehmen und sich Extrarechte sichern können, die anderen verwehrt bleiben. De jure wird dabei die Nichtdiskriminierung zwar nicht berührt, sofern es sich nicht um die Sonderinteressen der Entwicklungsländer handelt. De facto wird jedoch diskriminiert, da die Zugeständnisse so austariert sind, dass sie lediglich von einzelnen Mitgliedern genutzt werden können.

3.2 WTO-externe Gründe

3.2.1 Globalisierungskritik

Keine andere internationale Institution hat in der jüngsten Vergangenheit so sehr für die Versäumnisse und das defensive Auftreten ihrer wichtigsten Mitglieder leiden müssen wie die WTO. Keine andere ist auch so sehr mit falschen Etiketten versehen worden, wenn sie zur Hauptzielscheibe von Gegnern offener Märkte erkoren wurde. Parolen aus den Reihen einiger Nichtregierungsorganisationen (NRO) gegen „Neoliberalismus“ (in Deutschland) oder „Ultraliberalismus“ (Frankreich) belasten seit 1999 jedes Treffen der WTO, im übrigen mittlerweile auch jedes Treffen auf regionaler Ebene, das sich dem Abbau von Handelsschranken widmet. NROs sind mittlerweile aktive Beobachter und Begleiter von WTO-Treffen, ohne das Mandat dafür vom Souverän erhalten zu haben.

Die WTO-Mitglieder haben versucht, Kritikern entgegen zu kommen, indem sie sowohl den Sonderzugang der Entwicklungsländer zu den Industrieländermärkten als auch das Erziehungszollargument für einen besonderen Schutz der Entwicklungsländermärkte vor der Importkonkurrenz aus den Industriestaaten für die ärmsten Länder verteidigt haben. Damit haben sie das Diskriminierungsverbot weiter missachtet und immer größere Einfallstore für verteilungspolitische Ziele geöffnet. Bemerkenswert und bedenklich ist, dass diese Ziele nicht mehr allein auf Entwicklungsländer beschränkt worden sind, sondern sich vor allem im Agrarbereich bei den so genannten „nonagricultural concerns“ auch auf Verteilungsziele in den Industrieländern erstrecken, wie beispielsweise den Erhalt bäuerlicher Sozialstrukturen, nachhaltige Produktion und Gesundheitsschutz. Würden diese Ziele in technische Standards übersetzt, würden sie es

den Entwicklungsländern erschweren, auf die Märkte der Industrieländer vorzudringen. Der Ruf nach Hilfe, diese Standards zu erfüllen, wäre dann gleichbedeutend mit dem Ruf nach mehr technischer und finanzieller Hilfe. So schaukeln sich Restriktionen und Hilfen auf ein höheres Maß staatlicher Einflussnahme im internationalen Handel gegenseitig hoch. Es ist den Industrieländern anzulasten, die WTO nicht vor einer Beschädigung geschützt zu haben, weil sie den eigentlichen Auftrag des gemeinsamen Klubs nicht verteidigt haben.

3.2.2 Strategiewechsel in der amerikanischen Handelspolitik

Garant der Nichtdiskriminierung waren in der Nachkriegszeit bis Mitte der neunziger Jahre die Vereinigten Staaten. Mit der Gründung der NAFTA, der Verbreitung der Idee einer panamerikanischen Freihandelszone und dem Abschluss einiger bilateraler Freihandelsabkommen mit vorder- und ostasiatischen Volkswirtschaften haben die Vereinigten Staaten das Rennen mit der EU um eine Vorzugsposition auf Wachstumsmärkten aufgenommen und damit dem Multilateralismus sichtbar geschadet. Es ist nicht zu erwarten, dass sich eine traditionell bilaterale Sichtweise in der amerikanischen Handelspolitik, die sich auch in der ökonomisch wertlosen Bewertung bilateraler Handelsbilanzsalden niederschlägt, zurückbildet, wenn gleichzeitig auch die asiatischen Wachstumsmärkte untereinander Freihandelsabkommen abschließen. Diese Vermutung gründet sich auf die verbreitete Kritik im amerikanischen Kongress an „jobless growth“ und „offshoring“, auf die Folgewirkungen der makroökonomischen Ungleichgewichte, an denen die USA und ihr Leistungsbilanzdefizit maßgeblichen Anteil haben, sowie auf die Tendenz in der Bush-Administration, Partnerstaaten nach Sicherheitsaspekten zu differenzieren und auch in der Handelspolitik ungleich zu behandeln. Alle drei Aspekte haben nach dem Platzen der „new economy“-Blase und nach den Ereignissen des 11. September 2001 wesentlich an Bedeutung gewonnen.

3.2.3 Die europäische Wachstumsschwäche

Fortgeschrittene Industrie- und Schwellenländer wie Norwegen, Japan und Südkorea sind keine Stützen eines sektoralen Diskriminierungsverbots, da sie ihren jeweiligen nichtwettbewerbsfähigen Agrarsektor schützen wollen. Sie verstecken sich hinter der EU. Von der EU könnte mehr erwartet werden, zumal ihre Politik zu Beginn der Doha-Runde hoffnungsvolle Ansätze verriet, so die Zusage, keine weiteren regionalen und bilateralen Verhandlungen neben den bereits laufenden (beispielsweise mit Mercosur) aufzunehmen und erst die multilaterale Runde abzuwarten. Die Wachstumsschwäche der drei großen kontinentaleuropäischen Volkswirtschaften hat indessen die Lobbykraft der Wirtschaftszweige gestärkt, die für eine Atempause im Liberalisierungstempo plädieren, wohl wissend, dass sie dafür einen guten politischen Nährboden vorfinden. So ist von der deutschen Regierung keine deutliche Kritik an der französischen Position gegenüber dem EU-Handelskommissar Mandelson geübt worden, er habe mit weitreichenden Angeboten zum Abbau von Agrarzöllen sein Verhandlungsmandat überschritten. Auch beim Streit um die Wiedereinführung von Importquoten gegenüber chinesischen Textilien bezogen die „Nordmitglieder“ einschließlich Deutschland keine entschiedene Position gegenüber Frankreich und den EU-Mittelmeeranrainern.

Die EU-Osterweiterung hat die Position der liberalisierungsbereiten EU-Mitglieder nicht gestärkt, da Polen und Ungarn als die beiden größten Neumitglieder argumentieren, sie hätten beim Übergang von den Europa-Abkommen (Freihandelsabkommen) zur gemeinsamen Handelspolitik (Zollunion) ihren nationalen Außenschutz bei Industriegütern auf das Niveau des EU-Schutzes senken müssen und damit bereits „Vorleistungen“ außerhalb der WTO-Verhandlungen erbracht. Ähnliches gilt für Teile des Agrarsektors in den Beitrittsländern.

Dessen niedriges Produktivitätsniveau weckt Sorgen, im Wettbewerb mit den Nettoexporteuren von Agrargütern, die sich während der Uruguay-Runde zur Cairns-Gruppe zusammengeschlossen hatten, zu unterliegen.

3.2.4 Handelsliberalisierung außerhalb der multilateralen Verhandlungen

Ein Abbau von Handelshemmnissen hat in vielen Mitgliedsländern der WTO, vornehmlich in Industrieländern, auch außerhalb der multilateralen Verhandlungen stattgefunden. Entwicklungsländer haben beispielsweise im Rahmen von Strukturanpassungsmaßnahmen Importbarrieren abgebaut, ohne sie innerhalb der WTO zu „binden", d.h. festzuschreiben und dem Nichtdiskriminierungsverbot zu unterwerfen. Dies hat zur Konsequenz, dass die angewandten Zölle teilweise deutlich niedriger sind als die als Ergebnis der Uruguay-Runde gebundenen Zölle (so genannter „binding overhang"). Diese Länder verfügen daher über Spielräume, Zölle auch wieder anheben zu können, ohne die WTO-Verpflichtungen zu verletzen. Umgekehrt können WTO-gebundene Zölle gesenkt werden, ohne dass es Preiseffekte gibt, da auch die Endzölle noch oberhalb des Niveaus der angewandten Zölle liegen. Gemessen am Ziel der Marktöffnung sind diese Einzelinitiativen zu begrüßen. Sie verdeutlichen, dass die WTO über kein Liberalisierungsmonopol verfügt und auch nicht verfügen soll. Mitglieder sollen und können über die vertraglichen Bindungen hinaus zusätzlich einseitig liberalisieren. Allerdings wird dabei deutlich, dass die WTO an Effektivität einbüsst, wenn die vertraglich vereinbarten Zollsenkungen den Überhang nicht beseitigen und Mitgliedsländer sich bei Verhandlungen ihren einseitigen Abbau „anrechnen" lassen wollen.

3.2.5 Widerstand der ärmsten Länder

Mit zunehmendem Abbau von Zollbarrieren auf Meistbegünstigungsbasis sinkt die Präferenzmarge der ärmsten Länder und steigt der Widerstand gegen eine Null-Präferenzmarge, d.h. gegen die vollständige Erosion von Handelsprivilegien. Auch wenn es eindeutig ist, dass viele der ärmsten Länder diese Margen gar nicht nutzen können, weil ihre Probleme angebotsseitiger Art sind und nicht durch Vergünstigungen auf der Nachfrageseite kompensiert werden können, möchten die ärmsten Länder diese Vorteile als Verhandlungspunkt nutzen, um finanziell kompensiert zu werden.

Dort wo die Präferenzen für ein einzelnes Land erheblich sind, wie bei den Vergünstigungen im EU-Zuckermarkt zugunsten der mit der EU assoziierten afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten), würde eine Kompensationslösung teuer, da die Länder um ihre Vetoposition in der WTO wissen und sich die Aufgabe dieser Position zusätzlich bezahlen lassen. Dabei kommt noch hinzu, das ärmste Länder oft Nettoimporteure von landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind und einer Beendigung der Exportsubventionen importpreisbedingte Terms-of-trade-Verschlechterungen hinzunehmen hätten.

4 Mögliche Szenarien einer WTO-Erosion

4.1 Mehrere „hub and spoke"-Zentren

Verliert die Mitgliedschaft in der WTO ihren Klub-Gut-Charakter, weil die Leistungen des Klubs außerhalb der multilateralen Ordnung in regionalen oder bilateralen Konstellationen günstiger zu erhalten sind, die Klubleistungen diffus werden oder die Lastenverteilung nicht mehr den Erträgen der einzelnen Mitglieder entspricht, werden die wichtigsten Mitglieder ihre Ziele außerhalb der WTO verfolgen. Dafür spricht,

- dass in bilateralen und regionalen Abkommen die Homogenität der Partner und daher die Schnittmenge gemeinsamer Interessenfelder größer ist,
- die Kosten der Disziplinierung von Abweichlern geringer sind,
- hegemoniale Mitglieder die Kosten der Durchsetzung ihrer Interessen geringer halten können als in multilateralen Abkommen.

Sollte sich im Ergebnis derartiger Vorteile bilateraler beziehungsweise regionaler Abkommen für einzelne Mitglieder das multilaterale System in drei etwa gleich große Handelsblöcke (Europa, Amerika, Asien) aufteilen, so sprechen theoretische Überlegungen dafür, dass die Weltwohlfahrt darunter leiden würde. Die einzelnen Blöcke hätten aus spieltheoretischer Sicht ein In-

teresse, Barrieren gegenüber den anderen Blöcken zu erhöhen und die „Welt“ auf den Handel innerhalb ihres Blocks zu konzentrieren. Innerhalb der Blöcke könnte ein hegemoniales Land (oder eine Gruppe von Ländern in einer tiefen Integration) ein Netz von bilateralen Abkommen kontrollieren, in dem dieses Land die Rolle des „hub“ ausfüllte.

4.2 Eine transatlantische Integration

Die im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz zwischen den Mitgliedern zutage getretenen Spannungen sind in erster Linie auf eine Nord-Süd-Konfrontation in den Bereichen Landwirtschaft, Marktzugang für Industriegüter, Dienstleistungen und Präferenzerosion zurückzuführen, weniger auf Spannungen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten. Die beiden großen Mitglieder hatten versucht, im Vorfeld von Cancún eine gemeinsame Grundlage für den strittigen Agrarbereich zu formulieren und waren mit ihrem Ergebnis an der Gruppe der 21 gescheitert. Die Tatsache, dass in diesem Dreieck USA-EU-G-21 die Positionen der Partner nicht gleich weit voneinander entfernt sind, spricht bei zunehmenden Nord-Süd-Divergenzen für die Möglichkeit, dass es zu einer transatlantischen Integration kommt. Eine transatlantische Freihandelszone würde die WTO in ihrer Bedeutung randständig werden lassen und angesichts der Handelsdynamik der Nichtmitglieder aus den Schwellenländern relativ große Diskriminierungseffekte (Handelsumlenkung) zur Folge haben. Die Welthandelsordnung würde zu einer bipolaren Welt, ohne wesentliche Effizienzeffekte eines größeren Marktes zu gewährleisten. Niedrige Protektionsbarrieren außerhalb des Agrarsektors und die hohe gegenseitige Kapitalverflechtung sichern bereits jetzt die wesentlichen handelsschaffenden Effekts eines integrierten Marktes. Eine transatlantische Freihandelszone ohne weitere Vertiefung (Harmonisierung von Politiken) würde daher den Ausschlusseffekt und die damit dokumentierte Ohnmacht der WTO nicht kompensieren können.

4.3 Eine Megaorganisation

Die WTO befindet sich zur Zeit auf dem Weg zu einer ähnlichen Konstruktion wie die der ursprünglich in Bretton Woods geplanten ITO (International Trade Organization) mit multiplen Zielen, von der Ende der vierziger Jahre nur das GATT übrig geblieben war. Eine neue Architektur von „global governance“, gegen die eine Vielzahl von guten Argumenten vorgebracht werden können („wenn alle verantwortlich sind, ist letztlich niemand verantwortlich“) kann aber nicht unter dem Dach des sehr begrenzten Mandats multilateraler Handelsverhandlungen entstehen. Eine derartige Architektur müsste Perspektiven und Verantwortlichkeiten für verschiedene globale Fragen mit kohärent auf einander abgestimmten Regelwerken erarbeiten. Vorbilder sind rar, denn auch die beiden Bretton Woods Institutionen IWF und Weltbank leiden unter Inkohärenzen, Aufgabenüberschneidungen und mangelnden Verantwortlichkeiten der Mitglieder. Auch zwischen diesen beiden Einrichtungen und der WTO gab es in der Vergangenheit Kohärenzprobleme, so bei der Frage zahlungsbilanzbegründeter vorübergehender Importbeschränkungen. Die WTO würde wahrscheinlich an diesem Architekturanspruch noch rascher scheitern als Weltbank und Internationaler Währungsfonds, die immerhin noch auf spürbare Sanktionen seitens der privaten Finanzmärkte im Falle wirtschaftspolitischen Fehlverhaltens der kreditnehmenden Länder verweisen können.

5 Wege zur meistbegünstigenden Marktöffnung und zur Regeldisziplin

5.1 Den Mitgliedsländern die Kosten eines Szenarios „ohne WTO“ vor Augen führen

Die WTO ist ohne ein kooperatives Verhalten der Mitgliedsländer eine schwache Institution. Sie kann zwar im frühen Stadium von Streitfällen und auch bei anderen WTO-Angelegenheiten

ihre „good office“ Dienste anbieten und Vertragsverletzer öffentlich machen. Sie verfügt aber über keinen materiellen Sanktionsmechanismus, wenn führende Mitglieder nichtkooperatives Verhalten an den Tag legen. Deshalb müssen den Mitgliedsländern die Kosten eines Szenarios „ohne WTO“ deutlich vor Augen geführt werden. Zu diesen Kosten gehören für die kleineren Mitglieder

- das Erpressungspotential der großen Mitglieder bei bilateralen Abkommen,
- der Wegfall eines rechtlichen Gehörs auf multilateraler Ebene,
- der Verzicht auf Skalenerträge von Regelwerken bei Aufsplitterung der Verhandlungspartner und
- die große Gefahr des Rückfalls in kleinräumige Handelsregionen.

Die großen Mitglieder (EU, USA, Japan) laufen Gefahr,

- Wachstumseinbußen als Folge bilateraler Vergeltungsspiralen zu erleiden,
- als die weniger dynamischen Handelspartner im Vergleich zu den Schwellenländern den Strukturwandel zu verzögern und damit letztlich zu verpassen, falls sie Schwellenländer vom Marktzugang ausschließen beziehungsweise im Marktzugang behindern,
- Anlass zur Bildung von umfassenden Handelsblöcken zwischen Entwicklungsländern (Süd-Süd) gegen sie zu geben.

5.2 Die Verlierer aus einem Szenario „ohne WTO“ aktivieren

Es ist leichter, die Verlierer aus einer Welt mit fragmentierten Regelwerken zum internationalen Handel zu identifizieren als sie in einer Allianz „pro Marktöffnung und Nichtdiskriminierung“ zu vereinen.

Die *Konsumenten* erleiden Realeinkommenseinbußen, weil die Behinderung des Handels einer Steuer auf ihr Einkommen gleichzusetzen ist. Untersuchungen aus den Vereinigten Staaten kommen zu Steuersätzen von bis zu 3 Prozent beim tarifären Schutz im Konsumgüterbereich (dem Bereich mit der höchsten nominalen Protektion). Wichtig ist, dass die Steuer regressiv wirkt. Sie belastet vor allem die Bezieher niedriger Einkommen, da a) deren Konsumquote höher ist und b) in deren Warenkorb hoch geschützte Güter stärker vertreten sind als im Warenkorb der Bezieher höherer Einkommen. Protektionismus begünstigt daher Einkommensungleichheit. Heterogenität, große Zahl und damit wenig fühlbare Verluste pro Kopf erschweren indessen Allianzen für Marktöffnung. Verbraucherschutzverbände sind häufig eher Anwälte für mehr Protektion als für mehr Einkommensschutz, um Konsumenten vor angeblich minderwertiger und gefährlicher Importware zu schützen, obwohl diese Ware im Herkunftsland keine Schäden verursacht.

Werden Vorleistungen und Zwischenprodukte stärker geschützt als die nachgelagerten Industriezweige, wie dies vor allem in den Antidumping-Verfahren der Fall ist, so benachteiligt dies die internationale Wettbewerbsfähigkeit der *nachgelagerten Industriezweige* – eine Quasi-Steuer auf Exporte – und führt zu Verlagerungen dieser Industriezweige ins Ausland. Zu den Vorleistungen gehören auch landwirtschaftliche Produkte sowie staatliche und private Dienstleistungen (einschließlich Energieversorgung).

Im umgekehrten Fall eines höheren Schutzes von Industriezweigen am Ende des Verarbeitungsprozesses im Vergleich zu *Vorleistungen und Zwischenprodukten* (das typische Bild der so genannten Tarifseskalation) werden letztere ausgelagert. Fertigungsprozesse im Inland konzentrieren sich dann stärker auf Montageaktivitäten, gelegentlich auch als Basareffekt bezeichnet.

Verliererpositionen lassen sich nicht nur innerhalb des Industriesektors, sondern auch zwischen den Sektoren nachzeichnen. So führt der Schutz des Agrarsektors zu einer exzessiven Bindung von Ressourcen, die den anderen Sektoren fehlen. Es leidet der Industriesektor.

Ähnliche Verliererpositionen gibt es im Kontext der Produktionsfaktoren. Protektion bedeutet die implizite Subventionierung des relativ knappen Faktors, in den Industriestaaten Arbeit und in den Entwicklungsländern Kapital. Damit wird in die Industriestaaten die Kapitalbildung benachteiligt und in den Entwicklungsländern die Beschäftigung. Anders ausgedrückt: In den Indus-

triestaaten wird der Arbeitseinsatz verschwendet. Menschen könnten außerhalb der geschützten Sektoren ein höheres Einkommen erzielen, sehen aber keinen Anreiz, diese Sektoren zu verlassen. Sie werden damit von der Politik abhängig und nehmen diese mit der Drohung der Verödung ganzer Landstriche in Geiselhaft, sollte der Schutz abgebaut werden. Exemplarisch ist dies in der Diskussion um die europäische Zuckerindustrie zu beobachten.

Im internationalen Kontext leiden *Handelspartner* unter protektionistischen Maßnahmen anderer Handelspartner. Vielfach führt dies zu Kettenreaktionen in der Protektion. Wird ein Markt geschützt und werden die für diesen Markt bestimmten Produkte auf andere Märkte umgeleitet, so sinken dort die Preise mit der Folge, dass das Land auf Drängen heimischer Anbieter ebenfalls Schutzmaßnahmen einführt. Die Zahl der Beispiele ist Legion und reicht von Stahl bis zu Garnelen.

Die Effekte von Protektion und Marktsegmentierung auf Einkommen und Einkommensverteilung, Ressourcenallokation, Beschäftigung, Handel und Wachstum sind nicht unbekannt. Dennoch lassen sich Gegenallianzen nicht leicht schmieden. Es fehlt vielfach politischen Entscheidungsträgern das Verständnis für ein Denken in Opportunitätskosten und in Zweirundeneffekten der Protektion. Ein „home bias“ lässt sich in fast jeden politischen Maßnahme erkennen. Hinzu kommen hohe Kosten der Information der Verlierer. Gewinner der Protektion sind zumeist kleinere homogene Gruppen mit niedrigen Durchsetzungskosten ihrer Forderungen und der Fähigkeit, relative Verlierer in ihren Reihen entweder zu kompensieren oder zu isolieren.

Deshalb führt ein Weg weg vom Protektionismus nur über eine breite Aufklärung hinsichtlich der Kosten der Protektion. Da die Gruppe der Betroffenen in Gestalt der Konsumenten groß ist, bietet es sich an, dass der Staat diese Kosten interessewahrend für die Konsumenten übernimmt. Er sollte versuchen, ausländische Unternehmen an den Kosten zu beteiligen, denn die hohe internationale Verflechtung multinationaler Unternehmen macht gerade sie zu Leidtragenden von Diskriminierung und Protektion.

5.3 Verankerung der Meistbegünstigungsklausel in den nationalen Rechtssystemen

Die internationale Handelsordnung ist trotz der Streitschlichtung mit dem konstitutionellen Problem behaftet, keine Sanktionskompetenz zu besitzen. Informelle Sanktionsmechanismen bestehen über Reputationsverlust. Aus dem Mangel heraus kam der Vorschlag in den achtziger Jahren (u.a. vom damaligen Chefökonomen des GATT, Jan Tumlir), direkt einklagbare Verpflichtungen auf nationaler Ebene zu schaffen. Privatpersonen sollten somit zur Kontrollinstanz ihre jeweiligen Regierung gemacht werden. Völkerrechtliche Vereinbarungen, die bislang nur den Staaten einklagbar waren, sollten so von Privatrechtssubjekten einklagbar werden. Sie hätten den Status von Eigentumsrechten und ließen die nationalstaatliche Souveränität unangetastet. Im Wesentlichen ging es bei dem Tumlir-Vorschlag um die Verankerung der Meistbegünstigungsklausel in den nationalen Rechtssystemen. Kritisch ist eingewandt worden, dass angesichts der Unterschiedlichkeit der nationalen Rechtsysteme auch die Rechtsprechung in Bezug auf die Meistbegünstigung sehr unterschiedlich ausfallen würde und somit die Transaktionskosten zwischen einzelnen Rechtsgebieten steigen würde.

Entscheidend war aber die mangelnde Realisierbarkeit des Vorschlags, denn er hätte von den Regierungen insofern eine Einschränkung ihrer Kompetenzen bedeutet, als sie von nationalen Gerichten kontrolliert worden wären.

Zumindest im EU-Rechtsgebiet wäre eine Verankerung der Meistbegünstigung auf EU-Ebene heute vielleicht leichter, da es in den EU-Verträgen Passagen zur gemeinsamen Handelspolitik gibt, in die explizit die Vereinbarkeit von EU-Recht mit dem WTO-Recht und den dort niedergelegten Verpflichtungen zur Meistbegünstigung und Inländerbehandlung aufgenommen werden könnte. Dies könnte allerdings den Bericht einer WTO-Arbeitsgruppe über die Vereinbarkeit der EU-Regeln mit WTO-Regeln voraussetzen, den es bislang nicht gibt.

6 Schlussfolgerungen

Ungeachtet des Ausgangs der Doha-Runde läuft die WTO Gefahr, als Amboss für Globalisierungsgegner und als lästige Pflichtveranstaltung von der nationalen Politik vernachlässigt zu werden. Es gibt z.B. keinen herausragenden Repräsentanten in der deutschen Regierung, der als Sprecher für Weltwirtschaftsfragen ressortübergreifend international auftreten kann. WTO-freundliche Passagen im Koalitionsvertrag können über diesen Mangel nicht hinwegtäuschen. Was den Schutz des Konsumenten anlangt, so wird dieser durch die Handelspolitik eher vor Eigenverantwortung als vor der Schmälerung seines Einkommens geschützt. Sektorspezifische Interessen sind nur mit größter Anstrengung abzuwehren, und dies gelingt eher in Trippelschritten als in einem Ruck. Die europäische Handelspolitik ist nicht homogen und schwankt zwischen dem von der französischen Regierung verfolgten Ziel der Binnenmarktvollendung und der von den angelsächsischen Ländern bevorzugten Orientierung an den dynamischen Märkten, die alle außerhalb des Binnenmarktes liegen. Die deutsche Regierung verfolgt ein Sowohl-als-auch-Ziel und scheint dabei zu verkennen, dass sie Chancen verpasst, ihren Strukturwandel rascher als andere Länder voranzutreiben, wenn sie sich dem letztgenannten Ziel verschreiben würde.

In dieser kritischen Phase ist es notwendig, die These vom „Handel tut not“ als Lernprozess in die Öffentlichkeit hineinzutragen, und zwar ohne die letztlich beliebig interpretierbaren Adjektive für den Handel wie „fair“, „gerecht“ und „geordnet“. Es sind diese Adjektive, die für die Ungleichbehandlung von Partnern und Sektoren stehen. Dazu ist es notwendig, die Verlierer der Protektion zu benennen, ihnen die entgangenen Gewinne vor Augen zu führen ebenso wie die privatisierten Erträge, die die Gewinner von Protektion erzielen. Über die Verteilungswirkungen hinaus aber muss die lähmende Wirkung von Ungleichbehandlung und Protektion auf die Leistungsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften betont und Ansteckungswirkungen auf andere Volkswirtschaften gesehen werden.

Es ist durchaus nicht abwegig, die Gefahr einer Nationalismusspirale im internationalen Handel in die Diskussion einzubringen, so wie sie auch zu Beginn des letzten Jahrhunderts sichtbar wurde und sich schließlich Raum brach. Die Erfahrungen aus jener Zeit lehren, dass der Flächenbrand der handelspolitischen Vergeltung dann besonders rasch aufzulodern begann, wenn in einem merkantilistischen Umfeld Meistbegünstigung zur Ausnahme wurde. Ein Jahrhundert nach der ersten Nationalismusspirale besteht Anlass, sich diese Erfahrungen wieder vor Augen zu führen.

KIELER STUDIEN · KIEL STUDIES

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Herausgeber: *Dennis Snower* · Schriftleitung: *Harmen Lehment*

326. **The Role of Multinational Enterprises in Globalization,** *Jörn Kleinert*
Berlin · Heidelberg 2004. XV, 211 S. Fester Einband.

327. **Dynamic Efficiency and Path Dependencies in Venture Capital Markets,** *Andrea Schertler*
Berlin · Heidelberg 2003. XVIII, 190 S. Fester Einband.

328. **Globalization of Financial Markets. Causes of Incomplete Integration and Consequences for Economic Policy,** *Claudia M. Buch*
Berlin · Heidelberg 2004. XV, 249 S. Fester Einband.

329. **Demand and Supply of Aggregate Exports of Goods and Services. Multivariate Cointegration Analyses for the United States, Canada, and Germany,** *Hubert Strauß*
Berlin · Heidelberg 2004. XVI, 241 S. Fester Einband.

330. **Mehr Wachstum in Europa durch eine Koordination makroökonomischer Politik? Zur Kombination von Geld- und Lohnpolitik sowie zur Steuerharmonisierung in der EU,** *Alfred Boss, Klaus-Jürgen Gern, Carsten-Patrick Meier, Joachim Scheide*
Berlin · Heidelberg 2004. XII, 141 S. Fester Einband.

331. **The Dynamic Macroeconomic Effects of Public Capital. Theory and Evidence for OECD Countries**, *Christophe Kamps*
Berlin · Heidelberg 2004. XIV, 238 S. Fester Einband.

332. **Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland**, *Hans H. Glismann, Klaus Schrader*
Berlin · Heidelberg 2005. XV, 232 S. Fester Einband.

333. **Die Lohnansprüche deutscher Arbeitsloser. Determinanten und Auswirkungen von Reservationslöhnen**, *Björn Christensen*
Berlin · Heidelberg 2005. XXIV, 208 S. Fester Einband.

334. **Monetary Policy and the German Unemployment Problem in Macroeconomic Models. Theory and Evidence**, *Jan Gottschalk*
Berlin · Heidelberg 2005. XX, 287 S. Fester Einband.

335. **Ausbau der Flughafeninfrastruktur: Konflikte und institutionelle Lösungsansätze**, *Frank Bickenbach, Lars Kumkar, Henning Sichelschmidt, Rüdiger Soltwedel, Hartmut Wolf*
Berlin · Heidelberg 2005. IX, 251 S. Fester Einband.

Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter http://www.ifw-kiel.de/pub/pub.htm, mehr Informationen über das IfW unter http://www.ifw-kiel.de

---

Berlin · Heidelberg: Springer-Verlag (http://www.springer.de)

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Symposien- und Konferenzbände

Globalization and Labor
Tübingen 1999. VIII, 320 S. Fester Einband.

The Economics of International Environmental Problems
Tübingen 2000. VIII, 274 S. Fester Einband.

The World's New Financial Landscape: Challenges for Economic Policy
Berlin · Heidelberg 2001. XI, 324 S. Fester Einband.

Economic Policy for Aging Societies
Berlin · Heidelberg 2002. X, 305 S. Fester Einband.

Economic Policy Issues of the New Economy
Berlin · Heidelberg 2002. XI, 251 S. Fester Einband.

Global Governance: An Architecture for the World Economy
Berlin · Heidelberg 2003. XI, 276 S. Fester Einband.

Macroeconomic Policies in the World Economy
Berlin · Heidelberg 2004. XII, 346 S. Fester Einband.

Monetary Policy and Macroeconomic Stabilization in Latin America
Berlin . Heidelberg 2005. IX. 254 S. Fester Einband.

Labor Mobility and the World Economy
Berlin · Heidelberg 2006. XI. 359 S. Fester Einband.

Tübingen: Mohr Siebeck (http://www.mohr.de)
Berlin · Heidelberg: Springer-Verlag (springeronline.com)

KIELER DISKUSSIONSBEITRÄGE

416./417. Raumstruktur im Internetzeitalter: Tod der Distanz? Eine empirische Analyse
Dirk Dohse, Claus-Friedrich Laaser, Jörg-Volker Schrader und Rüdiger Soltwedel
Kiel, Januar 2005. 70 S., 18 Euro.

418. Schleswig-Holstein auf den Weltmärkten: Exporterfolge auf schmalem Fundament
Klaus Schrader und Claus-Friedrich Laaser
Kiel, Februar 2005. 36 S., 9 Euro.

419. Now So Near, and Yet Still So Far: Economic Relations between Ukraine and the European Union
Lúcio Vinhas de Souza, Rainer Schweickert, Veronika Movchan, Olena Bilan, and Igor Burakovsky
Kiel, April 2005. 38 S., 9 Euro.

420. Low-Speed Recovery in Euroland
Joachim Benner, Klaus-Jürgen Gern, Carsten-Patrick Meier, and Joachim Scheide
Kiel, April 2005. 22 S., 9 Euro.

421. Anreizprobleme bei Hartz IV: Lieber ALG II statt Arbeit?
Alfred Boss, Björn Christensen und Klaus Schrader
Kiel, Juli 2005, 29 S., 9 Euro.

422. Finanzhilfen der Bundesländer in den Jahren 2000–2004: Eine empirische Analyse
Astrid Rosenschon
Kiel, August 2005, 52 S. 9 Euro.

423. Der Kieler Subventionsbericht: Grundlagen, Ergebnisse, Schlussfolgerungen
Alfred Boss und Astrid Rosenschon
Kiel, Februar 2006. 36 S. 9 Euro.

424./425. Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Frühjahr 2006
Kiel, März 2006. 58 S. 18 Euro.

426. Handel tut not – Anmerkungen zu einem Lernprozess
Rolf J. Langhammer
Kiel, April 2006. 9 Euro.

Die Diskussionsbeiträge in englischer Sprache erscheinen seit Juni 2005 als Kiel Economic Policy Papers. Mehr Informationen über Publikationen des IfW unter http://www.ifw-kiel.de/pub/pub.htm