

Nr. 96  
April 2006

Argumente  
zu Marktwirtschaft und Politik

# Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung

## Für mehr Regeldisziplin

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff, Wolfgang Franz  
Clemens Fuest, Wernhard Möschel, Manfred J.M. Neumann  
(Kronberger Kreis)

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstr. 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: [info@stiftung-marktwirtschaft.de](mailto:info@stiftung-marktwirtschaft.de)

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: [www.stiftung-marktwirtschaft.de](http://www.stiftung-marktwirtschaft.de)

## Überblick

In den vergangenen Jahrzehnten ist der internationale Handel mit Gütern und Dienstleistungen kontinuierlich rascher gewachsen als die Weltproduktion. Die meisten Regierungen fühlten sich dem Gebot der Nichtdiskriminierung als fundamentalem Prinzip der Welthandelsordnung verpflichtet. Zollsenkungen zwischen einzelnen Mitgliedern der World Trade Organization (WTO) galten auch für Importe aus anderen Mitgliedsländern (Meistbegünstigung). Ausländische Anbieter von Waren mussten auf dem heimischen Markt in Bezug auf Steuern, Kennzeichnungen und anderen Vorschriften genauso behandelt werden wie die inländischen Anbieter (Inländerbehandlung). Der Handel nach diesen elementaren Prinzipien bot allen Mitgliedsstaaten die Chance, an den Wohlfahrtsgewinnen aus der Arbeitsteilung zu partizipieren.

Heute ist es um den Freihandel in der Welt nicht mehr so gut bestellt. Erste Schatten wurden in der achten Zollsenskrunde, der so genannten Uruguay-Runde, sichtbar. Besonders deutlich sind sie aber in der jetzt noch laufenden Doha-Welthandelsrunde geworden. Entgegen den feierlichen Erklärungen zur weiteren Liberalisierung des Handels ist in zahlreichen Mitgliedsländern der WTO ein „schleichender Protektionismus“ in Gang gekommen, der die Regeln eines möglichst reibungslosen multilateralen Handels zunehmend aushöhlt. Die Vereinigten Staaten und die Europäische Union spielen dabei eine unrühmliche Vorreiterrolle. An die Stelle von Zöllen haben sie häufig eine vielfältig gestaltete nicht-tarifäre Protektion gesetzt, die selektiv bestimmte Branchen schützen soll. Begleitet werden diese protektionistischen Bestrebungen mit der insbesondere von Gewerkschaften und Globalisierungskritikern lautstark vorgetragenen Behauptung, internationaler Handel untergrabe wichtige nationale Anliegen wie beispielsweise die Sicherung der Arbeitsplätze, den Schutz der Umwelt oder den Erhalt der Sozialstandards.

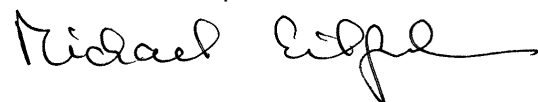
Mit der vorliegenden Publikation will der Kronberger Kreis, der wissenschaftliche Beirat der Stiftung Marktwirtschaft, für die Einsicht werben, dass internationaler Handel für alle Beteiligten von

Vorteil ist. Dies gilt gerade für eine exportorientierte Volkswirtschaft wie die deutsche. Offener Welthandel ist eine unabdingbare Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Wer glaubt, durch Protektionismus von internen Fehlentwicklungen verschont zu bleiben, befindet sich auf einem Irrweg. Die vor Auslandskonkurrenz im Inland abgeschirmten Bereiche können nicht auf Dauer geschützt werden. Richtig ist, dass der internationale Wettbewerb Anpassungsprobleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt auslöst. Diese müssen durch Aufbrechen der verkrusteten Strukturen am Arbeitsmarkt gelöst werden. Mehr als durch Außenhandel erzeugen allerdings Veränderungen der Nachfrage oder der Technik noch größere Anpassungserfordernisse.

Was muss zur Fortentwicklung des multilateralen Welthandels getan werden? Der Kronberger Kreis empfiehlt der Bundesregierung, auf drei Gebieten klar Position zu beziehen und Handlungsbedarf anzumahnen: So sollte der Abbau von Handelsbarrieren bei Industriegütern breit angelegt, der europäische Agrarprotektionismus zurückgedrängt und die Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen energischer betrieben werden. Zudem sollte die Bundesregierung die Stellung des Bundeswirtschaftsministers in Fragen der Außenhandelspolitik stärken, um klar festzulegen, dass die Außenhandelspolitik eine hohe Priorität in der Wirtschaftspolitik hat.

Der infomedia-Stiftung gebührt Dank für die Förderung dieser Publikation

Berlin, den 20. April 2006



Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

## Wider die Aushöhlung der Welthandelsordnung\*)

### 1. Einleitung

Im Koalitionsvertrag von 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 Welt handelsregeln 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 magerere Resultat des jüngsten Ministertreffens in Hongkong sind Warnzeichen dafür, dass die Welthandelsordnung in ihren Grundlagen gefährdet ist. Gerade für eine exportabhängige Volkswirtschaft wie die deutsche ist ein offener Welthandel 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 ver-

änderten 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. Alle-

### „Beklagenswerte Rückfälle in den Protektionismus“

samt 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

\* Rolf J. Langhammer, Kiel, hat an mehreren Besprechungen teilgenommen und auch durch schriftliche Expertisen wertvolle Anregungen vermittelt. Dafür danken wir ihm.

Außenhandel als Nullsummenspiel? Die Protektionsargumente 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 Welthandelsrunden zwischen den Jahren 1947 (Genf-Runde) und 1963-67 (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,

„Internationaler Handel ist für alle Beteiligten von Vorteil“

auch für die Importe aus allen übrigen Mitgliedsländern gelten. Mit 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 bestätigten 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 Steinkohlenbergbau. 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 jahrzehntelang 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 Mitgliedstaaten 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 Wohlstandssteigerungen 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 auf 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 Wohlfahrtsgewinne 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-

### „Arbeitsplatzsicherung durch Handelsprotektionismus ist Illusion“

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 Ent-

scheidungen schmälern 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: „Marktzerüttung“); 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 Einfallreichtum 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 noch auf eine andere Weise betrieben: dem Abschluss von regionalen und bilateralen Präferenzhandelsabkommen, mit denen sich die Vertragsparteien einen geöffneten Marktzugang

### „Schleichende Erosion des Nichtdiskriminierungsprinzips“

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 sowie 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 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 Wettbewerbs lässt sich auch nicht bestreiten.

Als nicht minder problematisch muss die handelspolitische Sonderbehandlung der Entwicklungslän-

der gelten, durch die das Prinzip der Meistbegünstigung außer Kraft gesetzt ist (nach Maßgabe der Artikel XXXVI ff. GATT). Zum einen genießen diese Länder im Rahmen bestimmter Kontingente einen bevorzugten tarifären Zugang zu den Absatzmärkten in den Industrieländern. Zum anderen haben sie einen Anspruch auf längere Fristen als die Industrieländer bei der Umsetzung von multilatera-

### „Problematische Sonderbehandlung der Entwicklungsländer“

len Liberalisierungsvereinbarungen, und sie können sogar von eigenen Liberalisierungsverpflichtungen ganz oder teilweise freigestellt werden („special and differential treatment“). Die Welthandelsordnung an dieser Stelle aufzuweichen, das wurde und wird entwicklungspolitisch begründet (Erziehungszoll). Überzeugend ist die Begründung allerdings nicht, weil, wie zahlreiche Studien zeigen, die wirtschaftliche Entwicklung nicht gefördert, sondern gehemmt wird, wenn sich das Land mit Protektionsbarrieren umgibt und sich gegenüber dem Ausland abschottet.

Sorge muss bereiten, dass der besagte Sonderstatus die Regierungen der Entwicklungsländer in die Versuchung bringt, sich bei der laufenden Doha-Runde ins Bremserhäuschen zu setzen. Denn eine weitere multilaterale Handelsliberalisierung würde zwangsläufig die bisherige Zollpräferenz entwerten, was die heimischen Exporteure auf den Plan rufen dürfte; und bei Reziprozität im Abbau von Handelsbarrieren wäre mit heftigen Protesten der inländi-

### „Die Doha-Runde als Lackmustest für Marktoffenheit“

schon Importsubstitutionsbranchen zu rechnen, die wohl zu Recht ihre protektionsbedingten Vorteile (Renten im ökonomischen Sinne) dahinschwenden sähen. Die in der Tokio-Runde zementierte Sonderbehandlung der Entwicklungsländer läuft auf eine konstitutionelle Schwächung der Welthandelsordnung hinaus. Die Entscheidungen in der WTO

werden nach dem Konsensprinzip getroffen. Das bedeutet: Alle 149 Mitgliedsländer müssen den anstehenden Liberalisierungsmaßnahmen zustimmen, jedes Land verfügt damit faktisch über ein Vetorecht, und die Entwicklungsländer, einzeln oder als Gruppe, werden es sich nicht nehmen lassen, ihren handelspolitischen Sonderstatus in diesem Sinne zu instrumentalisieren. Dabei gerät aus dem Blickfeld, dass die Doha-Welthandelsrunde – erstmals in der Geschichte der internationalen Handelspolitik – auch eine Entwicklungsrunde sein sollte. Durch weltweite Marktöffnung sollten entwicklungsfreundliche Rahmenbedingungen hergestellt werden. Dieses Ziel wird ad absurdum geführt, wenn sich nun gerade die Entwicklungsländer der Handelsliberalisierung verweigern.

Kurzum: Wenn jedes Land handelspolitisch macht, was es will, und keines, was es gemäß der einst verabredeten Regeln soll, wird die Glaubwürdigkeit der WTO großen Schaden nehmen. Die Doha-Runde wird zum Lackmustest dafür, wie ernst es die Regierungen mit ihren öffentlichen Bekenntnissen zum Paradigma der Marktoffenheit und des Wettbewerbs meinen.

---

## 4. So darf es nicht weitergehen, Regeldisziplin ist besser

Nicht wenige geben sich robust gegenüber der „Normalität“ handelspolitischer Regelverstöße. Sie verweisen darauf, dass trotz der Diskriminierungs- und Protektionismustendenzen der Welthandel mit Waren und Dienstleistungen kräftig expandiert, und zwar mit einem höheren Tempo als die Weltproduktion. So nahm in den letzten zehn Jahren der Welthandel real um durchschnittlich 6,5 vH pro Jahr zu, die Weltproduktion um durchschnittlich 3,8 vH (Quelle: IMF, World Economic Outlook).

Gleichwohl sollte man es sich nicht ganz so einfach machen. Der Welthandel hat sich vor allem so stark ausgeweitet, weil laufend neue Länder (die ehemaligen europäischen Ostblockstaaten, aufstre-

bende Entwicklungsländer wie China und Mexiko) sich in die arbeitsteilige Weltwirtschaft eingliedern. Eine Rolle spielt auch der zunehmende konzerninterne Handel multinationaler Unternehmen. Hinzu kommt, dass insbesondere bei sektorspezifischer Protektion ausländische Anbieter Wege finden, die Importbeschränkungen zu umgehen, mal legal (durch Veränderung des betroffenen Produktes oder die Lieferung über nicht betroffene Drittstaaten und das Internet), mal illegal (durch die Fälschung von Warenursprungszeugnissen). Hinter der beobachteten Welthandelsexpansion steht auch die Ausweitung des Güteraustausches zwischen den Mitgliedsländern der EU; der innereuropäische Warenaustausch wird von dem Verfall der WTO-Regeln nicht betroffen.

Wie auch immer: Vorsicht bei der Bewertung der beobachteten Welthandelsentwicklung ist geboten, weil die schleichende Abkehr vom Prinzip der Nichtdiskriminierung die Vermutung begründet, dass die Handelsströme angebotsseitig nicht den komparativen Kostenvorteilen und nachfrageseitig nicht den Bedürfnissen der Produzenten und Konsumenten folgen, jedenfalls zum Teil nicht. Außer im Warenhandel gilt dies ganz besonders im Dienstleistungshandel. Es liegt ja in der Logik der systematisch betriebenen Regelabweichung, dass die Regierungen andere Marktergebnisse erreichen wollen, als sich bei freiem Wettbewerb ergeben würden.

Die Wiedergewinnung der Regeldisziplin würde den Weg zu einer Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung ebnen. Das zahlt sich aus. Die Entwicklungsländer könnten gezielt auf eine exportorientierte Industrialisierungsstrategie setzen, bei der sie wirtschaftlich und sozial bestimmt schneller vorankommen als mit einer binnenmarktorientierten Importsubstitution. Soweit sie komparative Kostenvorteile in der Agrarproduktion haben, können sie auch in diesem Wirtschaftsbereich ein wachstumsstärkendes Exportpotential aufbauen und nutzen. Unstreitig ist, dass die Industrieländer mit einer fortschreitenden multilateralen Liberalisierung besonders gut fahren würden, weil hier alle Voraussetzungen gegeben sind (unternehmerisches Wissen und Können im Export- und Importgeschäft, gute infrastrukturelle Rahmenbedingungen), um Marktzugangserleichterungen rasch zu realisieren.

In Deutschland würden zum einen die Verbraucher gewinnen, zum anderen die Exportunternehmen und die Unternehmen, die Vorleistungen und Zwischenprodukte importieren (wollen). Den Verbrauchern käme zugute, dass sie Güter billiger kaufen könnten – nicht nur importierte Güter, sondern auch inländische Güter, die wegen des erhöhten Wettbewerbsdrucks preiswerter werden müssen. Ihre Realeinkommen wären höher als zuvor. Nutznießer wären vor allem die Bezieher niedriger Einkommen; denn sie verwenden einen vergleichsweise hohen Anteil des Einkommens für den Kauf von Konsumgütern wie Nahrungsmittel und Bekleidung, die besonders stark geschützt sind.

Für die inländischen Unternehmen wiederum wäre es von Vorteil, dass sie ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit festigen und stärken, indem sie frei von Handelsschranken die Wertschöpfungsketten nach betriebswirtschaftlichen Kriterien grenzüberschreitend diversifizieren. Je nach wirtschaftlicher Aktivität kann es zweckmäßig sein, entweder Teile der Produktion oder bestimmte unternehmensnahe Dienstleistungen an eine Tochtergesellschaft im Ausland zu verlagern und sie dann von dort für die eigene Endfertigung im deutschen Stammwerk zu beziehen („offshoring“) oder diese Produktion ganz aufzugeben und künftig von ausländischen Anbietern zu niedrigeren Kosten zu beschaffen („outsourcing“). In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass Produktionsverlagerungen die in Deutschland verbliebene Warenfertigung wettbewerbsfähig gehalten und Arbeitsplätze gesichert haben, auch und gerade bei den Exportunternehmen (allen voran des Maschinenbaus und der Automobilindustrie). Diese Unternehmen könnten bei einer weiteren Handelsliberalisierung die neuen Marktchancen, die sich auftäten, umso besser nutzen.

Selbstverständlich werden bei einer weiteren Handelsliberalisierung nicht alle unmittelbar gewin-

**„Anpassungsprobleme müssen  
zu Hause gelöst werden“**

nen (können). Unternehmen und Arbeitnehmer, die bislang im Schonklima der Protektion standen, wer-



den sich als Verlierer sehen. Sie müssen aber nicht definitiv die Benachteiligten sein. Sie werden es umso weniger sein, je entschlossener sie sich an den außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandel anpassen – die Unternehmen, indem sie die Produktpalette in technischer Hinsicht attraktiver gestalten, die Arbeitnehmer, indem sie einen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb – auch in einer anderen Region – annehmen, gegebenenfalls zu einem (vorübergehend) geringeren Lohn, und indem sie sich für neue Tätigkeiten qualifizieren. Die von Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitnehmer können die Leistungen der Arbeitslosenagenturen und komplementärer Sozialsysteme in Anspruch nehmen.

Die Anpassungsprobleme, die der internationale Wettbewerb auf dem deutschen Arbeitsmarkt auslöst, müssen zuhause gelöst werden. Die hartnäckig hohe, nicht konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit in Deutschland ist ein klarer Beleg dafür, dass der Arbeitsmarkt zu rigide und verkrustet ist, um

### „Exportweltmeister und Importprotektion - das passt nicht!“

Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot zusammenzuführen. Etliche andere Industrieländer, auch EU-Mitgliedstaaten, die ebenfalls unter intensivem Wettbewerbsdruck von außen stehen, verzeichnen eine geringere Arbeitslosigkeit und schaffen mehr neue Arbeitsplätze als Deutschland. Die Fehlentwicklungen hierzulande haben sich über viele Jahre hinweg aufgebaut, worauf unter anderen der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung immer wieder hingewiesen hat. Deshalb sind Strukturreformen hier so unentbehrlich. Nur wenn sie entschlossen angegangen werden und die gebotene Flexibilität am Arbeitsmarkt erreicht wird, können sich die Beschäftigungsmöglichkeiten für die Arbeitssuchenden wieder durchgreifend verbessern. Dann halten sich auch die Beschäftigungsrisiken einer verstärkten Importkonkurrenz in Grenzen. Wer hingegen glaubt, durch Protektionismus die Beschäftigungslage besser in den Griff zu bekommen, macht sich etwas vor. Und dabei auch noch das Beschäftigungsproblem zu „exportieren“, und zwar vor allem in die

ärmeren Länder, das ist nicht akzeptabel, auch nicht unter der Chiffre „Wahrung des europäischen Sozialmodells“.

Beim strukturellen Wandel, der das wirtschaftliche Wachstum begleitet, verschieben sich Marktanteile, verändern sich die Beschäftigungsperspektiven und gibt es Gewinner und Verlierer. Die Intensivierung des Wettbewerbs durch zusätzliche Importe verursacht noch nicht einmal den stärksten Strukturwandel. Mehr als durch Außenhandel werden, wie Studien zeigen, Anpassungserfordernisse durch die Veränderung der Nachfrage und durch technischen Wandel erzeugt. Es ist nur die in den Köpfen der Menschen fest verwurzelte merkantilistische Sicht des Außenhandels – Exporte sind gut, Importe hingegen schlecht –, die im öffentlichen Diskurs viele veranlasst, Anpassungen an den Importwettbewerb als Zumutung zu empfinden. Es sind meist die gleichen, die Deutschland als „Exportweltmeister“ feiern und nicht begreifen, dass dies nur möglich ist, weil andere Länder deutsche Produkte importieren und die dortige Erwerbsbevölkerung die ihnen dadurch entstehenden Anpassungen bewältigt. Exportweltmeister und Importprotektion - das passt nicht zusammen.

---

## 5. Was ist vorrangig zu tun?

In der Europäischen Union wird die Außenhandelspolitik seit 1970 zentral von der Europäischen Kommission wahrgenommen. Sie ist somit der nationalen Zuständigkeit der Mitgliedsländer entzogen. Das heißt aber nicht, dass die nationalen Regierungen ohne Einfluss wären, schon gar nicht die Regierungen großer Länder. Frankreich beispielsweise hat immer wieder auf die Europäische Kommission eingewirkt, wenn deren handelspolitischer Kurs nach eigenen Vorstellungen ausgerichtet werden sollte. So hat die französische Regierung im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong erheblichen Druck auf den EU-Handelskommissar ausgeübt, bei den Verhandlungen keine materiellen Zugeständnisse zum Abbau des europäischen Agrarprotektionismus zu machen – mit (zweifelhaf-

tem) Erfolg. Im Textilstreit mit China im vergangenen Sommer hat vor allem Italien die Europäische Kommission dazu gebracht, erst die Importe von Bekleidungsartikeln aus Fernost wochenlang an der Grenze zu blockieren und dann, als Kompromiss (sic!) ausgegeben, wieder Importquoten einzuführen.

Es ist nicht gut, wenn bei der Gestaltung der gemeinsamen Außenhandelspolitik primär jene Mitgliedstaaten aktiv werden und gegebenenfalls bestimmte Themen tabuisieren, die ein gebrochenes Verhältnis zum Prinzip eines freien Wettbewerbs haben. Die Bundesregierung muss hier ein Gegengewicht bilden, um die ordnungspolitischen Grundsätze der Offenheit und Nichtdiskriminierung im internationalen Handel zu revitalisieren.

Auf mindestens drei Gebieten sollte die Bundesregierung klar Position beziehen und dringenden Handlungsbedarf anmahnen:

**Erstens:** Der Abbau von Handelsbarrieren bei Industriegütern muss breit angelegt werden.

- Zwar ist das durchschnittliche Zollniveau in den Industrieländern niedrig, nicht aber der Zoll auf die einzelnen Produkte. Die Einzelzölle auf importierte Endprodukte sind in der Regel höher als die Einfuhrzölle auf Rohstoffe und Zwischen-

### „Breiter Abbau von Handelsbarrieren bei Industriegütern“

produkte, die in das Enderzeugnis eingehen; die Importzölle steigen tendenziell mit zunehmendem Verarbeitungsgrad an. Im Zolltarif ist damit ein „Eskalationseffekt“ eingebaut, der wie eine Subventionierung der heimischen Branche wirkt, in der das Endprodukt hergestellt wird. Die inländischen Anbieter genießen effektiv eine höhere Protektion als im Nominalzoll für das Enderzeugnis zum Ausdruck kommt. Das gilt vor allem für Verbrauchsgüter. Entsprechend sind die Gewinne und Löhne höher, als es der Fall wäre, wenn sämtliche nominalen Importzölle gleich (oder wenn sie alle auf Null reduziert)

wären. Solange die Raten der effektiven Protektion oberhalb der Raten der nominalen Protektion liegen, ist die Faktorallokation im Bereich der handelbaren Güter suboptimal. Deshalb sollten in der Doha-Runde, nach Festlegung des gesamten Zollsenkungsprozentsatzes, die höheren Einzelzölle stärker reduziert werden als die niedrigeren. Die Abmilderung der Tarifeskalation kann durch Anwendung der „Schweizer Formel“ erreicht werden; sie hat bereits in den beiden letzten Welthandelsrunden gute Dienste geleistet.

- Mit dem Zollabbau müssen glaubwürdige Absprachen darüber einhergehen, dass die bestehenden nicht-tarifären Handelshemmnisse schrittweise, nach einem im Voraus angekündigten Zeitfahrplan, zurückgenommen und keine neuen eingeführt werden. Allergrößte Zurückhaltung ist bei Anti-Dumping-Maßnahmen geboten. Diese sollten auf solche Fälle beschränkt werden, in denen tatsächlich der Konkurrenzdruck von außen unlauter ist und Marktbeherrschung durch einen ausländischen Exporteur droht.

**Zweitens:** Der europäische Agrarprotektionismus muss zurückgedrängt werden.

- Die EU hatte mit der MacSharry-Reform im Jahr 1992 damit begonnen, das komplizierte, allokationsverzerrende und fiskalisch teure System der Marktordnungen samt Preisstützungsmaßnahmen zu modifizieren, und sie hat auf dem Berliner Gipfel der Staats- und Regierungschefs

### „Eindämmung des europäischen Agrarprotektionismus“

im März 1999 die ordnungspolitische Neuorientierung behutsam fortgesetzt („Agenda 2000“). Daran sollte man anknüpfen. Entsprechende Reformentwürfe haben AgrarökonomInnen längst auf den Tisch gelegt und dabei auch besonders sensible, weil für sehr schutzbedürftig gehaltene Bereiche (Milch und, trotz des jüngsten Reformkompromisses, auch Zucker), nicht ausgespart.

- Im Zuge der neuen Finanziellen Vorausschau 2007-2013 müssten ohnehin die Prioritäten anders gesetzt werden, soll die vor einem Jahr auf dem Brüsseler EU-Gipfel revitalisierte Lissabon-Strategie aufgehen. Dies kann nur heißen, den Anteil der Agrarausgaben an den Gesamtausgaben im europäischen Haushalt weiter und deutlich zu senken. Und dies wiederum heißt: landwirtschaftliche Aktivität nach Marktregeln betreiben lassen.

**Drittens:** Die Liberalisierung des internationalen Handels mit Dienstleistungen muss energischer betrieben werden.

- Mit dem 1994 vereinbarten allgemeinen multilateralen Dienstleistungsabkommen (GATS) wurde der Grundstein dazu gelegt: das Prinzip der

### „Handel mit Dienstleistungen vorantreiben“

progressiven Liberalisierung. Danach sind die WTO-Mitgliedsländer die Verpflichtung zu fortgesetzten Liberalisierungsrunden eingegangen. Also reicht es nicht, wie bisher, nur den Status quo festzuschreiben. Denn dann bliebe es bei den nur moderaten Liberalisierungsmaßnahmen, zu denen sich die einzelnen Länder bei Inkrafttreten des Dienstleistungsabkommens verpflichtet haben (nationale Verpflichtungslisten, offiziell als „initial commitments“ bezeichnet).

- Die weitere Dienstleistungsliberalisierung impliziert auf der einzelstaatlichen Ebene zweierlei: zum einen, den Abbau von Barrieren bei grenzüberschreitenden Transaktionen über Kommunikationsnetze (Telefon, Internet) und bei der Inanspruchnahme von inländischen Dienstleistungen durch Ausländer (Tourismus); zum anderen, die Gewährung von Niederlassungsrechten an ausländische Anbieter sowie die Zulassung auf Zeit von grenzüberschreitenden Faktorwanderungen (auch von Arbeitskräften) zwecks Erbringung der jeweiligen Dienstleistung im Inland. Welche Brisanz darin steckt, das hat gerade das Europäische Parlament unter Beweis gestellt, als

es Mitte Februar mit großer Mehrheit die einst auf umfassende Marktöffnung zielende Dienstleistungsrichtlinie der Europäischen Kommission im Kern (Herkunftslandprinzip) gekippt hat. Kurz zuvor war am Europäischen Parlament die Europäische Richtlinie zur Liberalisierung der Hafendienste gescheitert. In beiden Fällen hatten die Gewerkschaften mit Streiks und Straßendemonstrationen gegen die geplante Marktöffnung mobil gemacht. Die Regierungen sollten freilich erkennen, dass der vermehrte Handel mit Dienstleistungen (Importe und Exporte) großen Nutzen verspricht. Man denke zum Beispiel an die Erfahrungen mit der Liberalisierung der Telekommunikation und des Luftlinienverkehrs. Im Dienstleistungssektor wird – in den Industrieländern – über die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet. Die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien fördern die internationale Handelbarkeit vieler Dienstleistungen, wenngleich nicht aller. Die Marktöffnung soll und kann sicherstellen, dass das Wachstums- und Beschäftigungspotential des gesamten Dienstleistungssektors voll ausgeschöpft wird. Dies würde, ganz im Einklang mit der vor einem Jahr neu belebten EU-Lissabon Strategie, Europa wirtschaftlich stärken und

### „Doha-Runde: Öffnung der europäischen Agrarmärkte ist Dreh- und Angelpunkt“

die Erfolgsaussichten für ein Aufholen gegenüber den Vereinigten Staaten in den kommenden Jahren verbessern.

Deshalb sollte in der Doha-Runde erreicht werden, dass möglichst viele Länder sich zu einem höheren Liberalisierungsgrad verpflichten, als sie ihn bereits realisieren. Nach den bestehenden Regeln hieße das, mehr Dienstleistungsbereiche in die nationalen Listen der Verpflichtung zur Marktöffnung aufzunehmen (aus der WTO-Liste von 160 Dienstleistungsbereichen steht bislang im Durchschnitt aller Länder etwa ein Drittel auf der Liste). In der gemeinsamen EU-Liste müssten die jetzt noch genannten zahlreichen

„nationalen Besonderheiten“ zwecks Beibehaltung von Marktregulierungen, auch seitens

### „Stärkung der handelspolitischen Kompetenz in der Bundesregierung“

Deutschlands, zurückgeführt werden oder wegfallen.

Dreh- und Angelpunkt für einen Durchbruch in der Doha-Runde ist die Öffnung der europäischen Agrarmärkte. Die massiven Agrarexportsubventionen sollten schneller abgebaut werden als derzeit noch vorgesehen ist (bis 2013). Die Absenkung der hohen Importzölle (in die in der Uruguay-Runde die bis dahin praktizierten strengen mengenmäßigen Importbeschränkungen umgewandelt worden waren) sollte kühn sein. Die Gemeinsame Agrarpolitik marktkonform auszugestalten und dafür die Weichen jetzt zu stellen, das liegt ohnehin im wohlverstandenen Eigeninteresse auch Deutschlands. Der Übergang zu einer marktwirtschaftlichen Agrarproduktion kann, soweit erforderlich, durch direkte Einkommenshilfen abgefedert werden; die staatlichen Direktzahlungen an die Landwirte sollten allerdings vollkommen von der Produktion und der Agrarfläche losgelöst sein sowie zeitlich begrenzt und degressiv ausgestaltet werden. Neue Subventionstatbestände dürfen nicht geschaffen werden. Landwirte, die unternehmerisch vorwärts drängen und Erfolg haben, wird es in Deutschland auch nach einer Marktöffnung weiterhin geben. Nicht konkurrenzfähige Agrarbetriebe müssten allerdings aus dem Markt ausscheiden. Sie künstlich am Leben zu erhalten, ist Ressourcenverschwendung und belastet die heimischen Verbraucher und Steuerzahler über Gebühr.

Die Öffnung der europäischen Agrarmärkte würde die Vereinigten Staaten unter Zugzwang setzen, ihren Agrarhandel ebenfalls zu liberalisieren. Außerdem verbesserten sich die Aussichten enorm, die Entwicklungsländer (G 21 unter Führung von Brasilien) dafür zu gewinnen, ihrerseits die Märkte im Handel mit Industriegütern und Dienstleistungen zu öffnen – was ebenfalls im wohlverstandenen Eigen-

interesse nunmehr dieser Länder läge.

Den Sonderstatus der Entwicklungsländer in der WTO zu beseitigen, wie es nicht nur handelspolitisch, sondern auch entwicklungspolitisch wünschenswert wäre, wird sich in der Doha-Runde wohl nicht bewerkstelligen lassen. Das Zeitfenster ist einfach zu eng; bis Ende 2006 müssen wegen des auslaufenden Verhandlungsmandats des US-Präsidenten die Verhandlungen mit konkreten Ergebnissen abgeschlossen sein. Niemandem wäre gedient, wenn durch Beharren in dieser Sache die gesamte Runde scheiterte. Die Industrieländer könnten hier auf einen günstigeren Zeitpunkt warten, in dem weltweit die Reformbereitschaft größer erscheint, und jetzt erst einmal eine handelspolitische Vorreiterrolle übernehmen. Im WTO-Regelwerk und im Fachjargon der Handelspolitiker wird zwar bei Liberalisierungsangeboten von Zugeständnissen („concessions“) gesprochen, die auf Gegenseitigkeit beruhen müssten. Aber im ökonomischen Sinne ist in aller Regel das beste Zugeständnis dasjenige, das man sich selbst macht – durch Öffnung der eigenen Märkte. Die Regierungen der Entwicklungsländer werden bestimmt nicht gegen unilaterale Handelsliberalisierungen der Industrieländer votieren. Am Konsensprinzip müsste daher diese Vorgehensweise nicht scheitern.

Der Bundesregierung könnte ihr Engagement in der internationalen Handelspolitik dadurch für alle sichtbar unterstreichen, dass sie die Stellung des Bundeswirtschaftsministers in Fragen der Außenhandelspolitik stärkt. Zwar ist dieses Ministerium in diesem Politikbereich schon jetzt federführend. Doch ist die Außenhandelspolitik eine unter mehreren diesem Haus zugeordneten Zuständigkeiten, und wie intensiv sie wahrgenommen wird, bestimmt der Ressortleiter. Es sollte klar festgelegt werden, dass die Außenhandelspolitik eine hohe Priorität in der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung hat. Andere EU-Mitgliedsländer (wie Frankreich, Großbritannien, Italien) haben hier sogar einen Außenhandelsbeauftragten mit Kabinettsrang. Deutschland darf dem in der Sache nicht nachstehen; es muss von den Partnerländern in Europa und weltweit als ein Land mit hoher handelspolitischer Kompetenz und wettbewerbsorientierten Grundsätzen wahrgenommen werden.