

SWP-Aktuell

NR. 37 JULI 2018

Macht im internationalen Handelssystem

Die Trump-Administration riskiert, die Welthandelsordnung zu zerstören

Evita Schmieg

Das internationale Handelssystem wandelt sich rapide. Wer glaubte, das in der WTO kodifizierte Regelwerk würde Macht und Willkür einhegen und Handelskriege verhindern, sieht sich angesichts der drohenden Protektionismus-Spirale eines Besseren belehrt. Erstaunlich ist die Ursache: Die US-Regierung ist der Auffassung, von den bestehenden Regeln benachteiligt zu werden, die doch von den USA wesentlich mitbestimmt wurden. Darum arbeitet sie derzeit massiv an der Auflösung des Systems.

Bereits die Weltwirtschaftskrise 2008/09 hatte zur Ausweitung protektionistischer Maßnahmen geführt. Aber erst in den letzten Jahren artikulieren Politiker populistischer Parteien eine Fundamentalkritik am Welt-handel. Importe werden als Bedrohung der heimischen Arbeitsplätze gesehen, Zollerhöhungen als Heilmittel. US-Präsident Trump setzt dies nun in Politik um und erhebt Einfuhrzölle auf Produkte der wichtigsten Handelspartner, darunter Kanada, die EU und China. Inzwischen reagierten diese mit Gegenmaßnahmen. Als Folge droht sich die Spirale des Protektionismus immer schneller zu drehen. Die in der WTO (World Trade Organization) kodifizierte Welthandelsordnung erweist sich im Umgang mit den aktuellen Problemen als relativ schwach.

Säulen der Welthandelsordnung

Der Welthandel fußt auf drei in der WTO verankerten Säulen. Meistbegünstigung

und Nichtdiskriminierung stellen als Grundprinzipien sicher, dass an der Grenze alle Waren unabhängig vom Herkunftsland gleich behandelt werden. Im Sinne der Inländerbehandlung dürfen Waren nach der Verzollung nicht schlechter behandelt werden als inländische Waren. Diese Prinzipien sollen Willkür verhindern. Die zweite Säule ist die fortlaufende Liberalisierung. Wiederholte Verhandlungsrunden erwirkten seit 1948 eine erhebliche Marktöffnung – der weltweite Durchschnittszoll liegt heute bei unter 5%. Die letzte umfassende Liberalisierungsrunde, die Uruguay-Runde, führte 1995 zur Gründung der WTO und über die Marktöffnung für Waren hinaus zu neuen Regeln für zahlreiche weitere Bereiche. Die dritte Säule des Handelssystems ist die WTO-Streitschlichtung, die seit 1995 mehr als 500 Streitfälle behandelt und in über 350 Fällen ein Urteil gefällt hat.



Wie prägte Macht das System?

Viele der 1995 aufgenommenen Themen – wie Dienstleistungen oder Schutz geistigen Eigentums – sind im unmittelbaren Interesse der OECD-Länder. China – heute mit der EU und den USA mächtigster Spieler im Welthandel – ist erst seit 2001 WTO-Mitglied und hat daher die bestehenden Regeln kaum mitgestaltet. Kleine und arme Länder hatten sich an den Verhandlungsrunden bis zur Jahrtausendwende wenig beteiligt, auch wegen geringer Verhandlungskapazitäten. Die WTO-Sonderbehandlung für Entwicklungsländer (Special and Differential Treatment) hat aber auch den Anreiz für sie gesenkt, sich aktiv in die Gestaltung des Systems einzubringen. Teilweise gelten für diese Länder Ausnahmen in Form langer Übergangsfristen; bei Liberalisierungsrunden wurde ihnen aber auch weniger oder gar keine Marktöffnung abverlangt.

Letztlich hatte dies erhebliche negative Nebenwirkungen: Die weltweite Marktöffnung betraf vor allem Produkte, die zwischen reichen Ländern gehandelt werden, während von armen Ländern hergestellte typische Produkte noch immer mit hohen Zöllen belastet sind (Agrar, Textilien, Bekleidung). Zugleich sind auch die Zölle zwischen Entwicklungsländern sehr viel höher als gegenüber Industrieländern – innerafrikanisch liegen sie bei über 13%, während von außen kommende Waren durchschnittlich mit knapp 9% belegt werden.

Sind die USA benachteiligt?

Vor diesem Hintergrund ist kaum vorstellbar, dass – wie Präsident Trump behauptet – die USA durch das bestehende System benachteiligt werden. Mit Blick auf EU- und US-Autozölle entstand allerdings vielfach dieser Eindruck, da die USA nur 2,5% Zoll auf Autoimporte erheben, die EU dagegen 10%. Für die in den USA besonders viel verkauften Pickups beispielsweise gelten jedoch 25%. Eine Studie des IFO-Instituts wies kürzlich nach, dass die EU-Zölle grundsätzlich höher sind als die der USA. Doch

auch dies ist kein Beleg für eine Benachteiligung der USA. Die geltenden Zollsätze sind Ergebnis multilateraler Verhandlungen, als Teil des 1995 international verabschiedeten Verhandlungspakets. In der letzten Verhandlungsrunde waren den USA andere Themen als Warenzölle extrem wichtig, beispielsweise Dienstleistungen – deren Handel überhaupt erst seit 1995 geöffnet wurde. Das große Interesse der USA am Thema erstaunt nicht, macht man sich bewusst, dass Facebook, Google etc. vor allem Dienstleistungen produzieren und exportieren. Und während die USA 2017 gegenüber der EU im Warenhandel ein Defizit von rund 150 Milliarden US-Dollar aufwiesen, hatten sie beim Handel mit Dienstleistungen gegenüber der EU einen Überschuss von rund 50 Milliarden US-Dollar. Ein zweites Beispiel ist das WTO-Abkommen zum Schutz geistiger Eigentumsrechte (Trade related aspects of intellectual property rights, TRIPS): Es hat nach Angaben der Weltbank einen enormen Ressourcentransfer von Süd nach Nord induziert. Alleine die USA konnten 2017 durch Maßnahmen zum Schutz geistigen Eigentums netto 79,5 Milliarden US-Dollar einnehmen; Japan auf Platz zwei der Nutznießer 20,4 Milliarden US-Dollar (Deutschland auf Platz vier 7,4 Milliarden). Das Gesamtergebnis rechtfertigte es daher aus Sicht der USA durchaus, das Weiterbestehen der ein oder anderen hohen Zolllinie zu akzeptieren.

Wer profitiert?

Um zu beurteilen, wer vom Welthandelssystem am meisten profitiert, muss man also sämtliche Bereiche ansehen. Die genannten Beispiele zeigen, was Studien nach dem Ende der WTO-Uruguay-Runde bestätigt haben: Entwicklungsländer kamen besonders schlecht weg. Nicht nur werden die von den Ärmsten der Welt produzierten Waren am höchsten verzollt, auch das Regelwerk läuft in einigen Teilen ihren Interessen zuwider. Dies gilt auch für das Abkommen über handelsrelevante Investitionsmaßnahmen (trade related investment measures,

TRIMS). Es verbietet zahlreiche Instrumente, die von Entwicklungsländern genutzt werden, etwa das für ausländische Direktinvestitionen geltende Gebot, einen bestimmten Anteil an lokalen Vorprodukten bei der Produktion zu verwenden (local content). Solche Instrumente sind zwar nicht in jedem Fall ökonomisch sinnvoll, doch ist bezeichnend, dass jene Instrumente, mit denen Industrieländer Investitionsflüsse verzerren – vor allem gezielte Subventionen –, nicht reglementiert sind.

Das Mandat für die 2001 gestartete WTO-Verhandlungsrunde stellte die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer in den Mittelpunkt, um die Asymmetrie zwischen reichen und Entwicklungsländern explizit anzugehen – daher auch »Doha-Entwicklungsrunde«. Inzwischen haben sich der Welthandel und die Wirtschaftsstrukturen der WTO-Mitgliedsländer erheblich verändert. Nicht nur China, auch andere Länder Asiens konnten ihre Exporte massiv ausweiten. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welthandel stieg von 26% (1995) auf 44% (2014). Lediglich die ärmsten Länder der Welt, vor allem in Afrika, konnten ihre Position kaum verbessern – ihr Anteil am Welthandel liegt unverändert bei etwa 1%.

Es könnte sogar zutreffen, dass die EU unter heutigen Bedingungen im Vergleich zu den USA besser dasteht. Ungerecht wäre das dennoch nicht – allenfalls Anlass für die USA, eine neue Verhandlungsrunde anzustreben, um ihre aktuellen Interessen zur Geltung zu bringen.

Ungerechte Leistungsbilanzüberschüsse?

Der hohe deutsche [Leistungsbilanzüberschuss](#) verzerrt die Weltwirtschaft allerdings tatsächlich. Die Gegenmaßnahme kann jedoch nicht sein, dass andere Länder durch Zölle deutsche Ausfuhren beschränken. Deutschland selbst müsste mit höherem Konsum und vermehrten Investitionen seine Einfuhren steigern, wie das auch der Internationale Währungsfonds kürzlich wieder gefordert hat. Dies würde vor allem

den Partnern in der Eurozone helfen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht über Wechselkursanpassungen verbessern können. Die USA betreiben allerdings derzeit eine Politik, die ihr eigenes Leistungsbilanzdefizit eher noch erhöhen dürfte: Die Steuerreform zugunsten hoher und mittlerer Einkommen wird den privaten Konsum, Infrastrukturausgaben werden den Staatskonsum weiter ankurbeln. Damit wird natürlich auch der Import zusätzlich angeregt, bei gleichzeitigen Kapitalzuflüssen. Ein Abbau der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse gegenüber den USA hängt eben nicht nur von Deutschland ab.

Trump und das Handelssystem

Präsident Trump hatte nach seinem Amtsantritt schnell deutlich gemacht, dass er von multilateralen Ansätzen nichts hält und bilaterale »Deals« vorzieht. Insofern gibt es kaum Hoffnung, dass es gelingen könnte, die WTO-Doharunde erfolgreich zu beenden. Ebenso wenig ist zu erwarten, dass die heute wichtigen Herausforderungen im Welthandel angepackt werden können, die sich in der WTO noch in keiner Weise widerspiegeln, etwa Fragen ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit oder die Veränderung des Außenhandels durch die Informationstechnik. Gibt sie darauf keine Antworten, wird die WTO an Bedeutung verlieren – selbst ohne weitere Schwächungen, wie sie gegenwärtig die USA verursachen.

Die Zollerhöhungen der USA (Stahl- und Aluminiumzölle waren nur der Anfang) fordern das internationale System heraus. Die USA rechtfertigen sie mit der [WTO-Ausnahmeregelung zum Schutz nationaler Sicherheit](#) (Artikel XXI GATT), die viele Experten für nicht einschlägig halten. Letztlich kann dies nur das Streitschlichtungssystem der WTO entscheiden. Dieses aber unterhöhlen die USA, indem sie die Besetzung freier Richterstellen verhindern. So wird die Frage der Rechtmäßigkeit des US-Verhaltens möglicherweise ungeklärt bleiben. Zugleich wird auch das System funktionsunfähig.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364

SWP-Aktuell 37
Juli 2018

Denn so lassen sich nicht nur keine weiteren Streitfälle klären, es entfällt auch ein weiterer Faktor: Denn die Streitschlichtung hat sich als wichtiges Instrument der Rechtsauslegung etabliert, mit dem zumindest ansatzweise geltendes Recht – zum Beispiel auch zu Fragen der Nachhaltigkeit – weiterentwickelt wurde.

Schlussfolgerungen

Eine stärkere Welthandelsorganisation wäre hilfreich, um die gegenwärtigen Handelskonflikte besser schlichten und vielleicht sogar neue Initiativen im Welthandel starten zu können. Eine Möglichkeit wäre, dem WTO-Sekretariat das Recht einzuräumen, eigene Vorschläge zu erarbeiten und den Mitgliedstaaten zur Diskussion zu stellen. Dieses Initiativrecht hat kürzlich der stellvertretende WTO-Generaldirektor Karl Brauner in einem Interview wieder ins Gespräch gebracht. So sinnvoll das auch wäre – es ist zu befürchten, dass die USA gerade in der jetzigen Situation sämtliche Reformvorhaben blockieren. Es kommt also darauf an, intensiv nach anderen und neuen Kooperationspartnern Ausschau zu halten, um auf internationaler Ebene Themen im EU-Interesse voranzubringen.

Derzeit stellt sich für die EU vor allem die Frage, wie sie ihre Handelspolitik gestalten muss. Die gegenüber den USA verfolgte Strategie, mit klug definierten EU-Gegenzöllen auf Produkte aus republikanischen Wahlkreisen den Diskurs in den USA zu beeinflussen, geht nicht auf, wenn Fakten in der politischen Argumentation keine Rolle spielen. Ökonomische und juristische Überlegungen reichen offenbar für eine erfolgreiche Handelspolitik nicht (mehr?) aus. Auch die ökonomische Spieltheorie hilft nicht weiter, da sie den Akteuren rationales Verhalten unterstellt. Vielleicht sollte mehr psychologisches und soziologisches Wissen in die politische und Außenhan-

delsstrategie-Entwicklung einbezogen werden. Auch die Diplomatie ist auf neue Weise gefragt, auf die Parteien ökonomischer Konflikte schlichtend einzuwirken und neue Ideen zu entwickeln – auch darüber, welche Welthandelsthemen sich gemeinsam mit den USA bearbeiten ließen – zum Beispiel gerade auch Konflikte mit China.

Möglichkeiten einer handelspolitischen Kooperation mit den USA sollten auch in anderen Bereichen gesucht werden. Einen Ansatzpunkt bieten die bilateralen Freihandelsabkommen der EU bzw. der USA mit Kolumbien. In beiden spielen Arbeitsstandards eine wesentliche Rolle (vgl. [SWP-Aktuell 19/2018](#)), wobei das US-Abkommen als Modell gilt. Die EU könnte sich bemühen, bei der Überprüfung der Umsetzung enger mit den USA zusammenzuarbeiten und dadurch den Dialog zu festigen.

Trumps Forderungen nach Zollsenkungen (z.B. Autos) einfach nachzugeben scheint gefährlich, da ein Erfolg seine Strategie bestätigen würde. Zudem würde ein bilaterales Eingehen auf US-Forderungen mit dem Ziel, den eigenen Schaden zu begrenzen, das internationale System schwächen. Es wäre deshalb wichtig, im Rahmen der »G6«, zumindest aber der EU über mögliche Strategien im Gespräch zu bleiben und sich nicht auseinanderdividieren zu lassen.

Über ein bilaterales Handelsabkommen mit den USA – »TTIP light« – sollte die EU ernsthaft nachdenken. Es sollte sich möglichst nicht auf Warenzölle beschränken, da die EU in diesem Bereich nicht viel zu gewinnen hat. Die diskutierte Idee, auch das öffentliche Beschaffungswesen als Thema einzubeziehen, ist allerdings nicht sehr erfolgversprechend, da die US dies vehement ablehnen. Allerdings muss das angestrebte System der gegenwärtigen Situation angepasst werden: Es geht eher um Schadensbegrenzung als um die aktive Verfolgung einer handelspolitischen Agenda – und das mag der EU-Seite weitgehende Kompromisse abverlangen.

Dr. Evita Schmieg ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe EU / Europa. Das Papier entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Außenwirtschaft und Entwicklungsländer im Lichte der Ziele zur nachhaltigen Entwicklung«.