

Langhammer, Rolf J.

Working Paper

Unordnung in der Internationalen Handelsordnung: Befunde, Gründe, Auswirkungen und Therapien

Kiel Working Paper, No. 1533

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. (2009) : Unordnung in der Internationalen Handelsordnung: Befunde, Gründe, Auswirkungen und Therapien, Kiel Working Paper, No. 1533, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/28366>

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.



Kiel

Working Papers

**Kiel Institute
for the World Economy**



**Unordnung in der Internationalen
Handelsordnung. Befunde, Gründe,
Auswirkungen und Therapien**

by Rolf J. Langhammer

No. 1533 | July 2009

Web: www.ifw-kiel.de

Kiel Working Paper No. 1533| July 2009

Unordnung in der Internationalen Handelsordnung. Befunde, Gründe, Auswirkungen und Therapien*

Rolf J. Langhammer

Abstract:

In the past, many WTO member states have liberalized their trade policies unilaterally. However, they were decreasingly prepared to guarantee these measures multilaterally, that is to "bind" them. This paper analyzes the background of this development by resorting to three political economy arguments pro multilateral binding: the terms of trade externality argument, the "tying hand" argument, that is to protect a government which is prone to liberalize against domestic lobby groups, and finally the argument that trade policies are instruments for general political targets. For all three arguments, it is shown why an important driving force of mercantilistically motivated trade negotiations has become weaker, the reciprocity requirement. The paper recommends narrower negotiation issues and mandates to prevent a further rising heterogeneity of issues and negotiation partners.

Keywords: International Trading Order, Multilateral Trading Negotiations, Reciprocity

JEL classification: F13...

Rolf J. Langhammer

Kiel Institute for the World Economy
24100 Kiel, Germany
Telephone: +49 431 8814 203
E-Mail: rolf.langhammer@ifw-kiel.de

*Überarbeitete Version eines Vortrags gehalten anlässlich der Jahrestagung des Ausschusses Außenwirtschaftstheorie und -politik des Vereins für Socialpolitik, 21. bis 23. Mai 2009 in Zürich. Ich danke den Teilnehmern, insbesondere Wilhelm Kohler, dem Diskutanten des Papiers, für hilfreiche und konstruktive Verbesserungsvorschläge.

The responsibility for the contents of the working papers rests with the author, not the Institute. Since working papers are of a preliminary nature, it may be useful to contact the author of a particular working paper about results or caveats before referring to, or quoting, a paper. Any comments on working papers should be sent directly to the author.

Coverphoto: uni_com on photocase.com

I. Einführung

Seit einem Vierteljahrhundert stehen der globale Welthandel und die globale Welthandelsordnung in einem merkwürdigen Kontrast. Der globale Welthandel ist in dieser Zeit in einem bislang nie beobachteten Tempo gewachsen. Handelskosten einschließlich der durch tarifäre und nicht-tarifäre Hemmnisse verursachten Kosten sind gesunken, aber die globale Handelsordnung, verkörpert durch GATT und seit 1995 die Welthandelsorganisation WTO, erleidet trotz steigender Zahl von WTO-Beitritten schwere Autoritätsverluste. Konnte schon die Uruguay-Runde (UR) zwischen 1986-1993 nur mit erheblichen Kraftakten der beiden damals noch dominierenden Akteure EU und USA zu einem Abschluss gebracht werden, kränkt die Folgerunde, die sogenannte Doha-Runde, (auch Entwicklungsrunde genannt), seit 2001 an Auszehrung und Abschlussschwäche. Wichtige Schwellenländer wie Brasilien, Indien und China bereiten den USA und der EU schwierige spieltheoretische Konstellationen. Zugleich wird die WTO aber für administrierte Protektion wie Anti-Dumping Verfahren, Ausgleichszölle und Schutzmaßnahmen von seinen Mitgliedern in Anspruch genommen. Politische Majoritäten für den Abschluss werden in allen Ländern angesichts verbreiteter Globalisierungängste dünner, und Regierungen, die die Verhandlungen begonnen haben, sind nach vielen Jahren Verhandlungsmarathon zumeist nicht mehr identisch mit denen, die sie zu Ende führen müssen (Messerlin 2008).

Dieser Kontrast ist von empirischen Untersuchungen begleitet worden, die sich der Frage widmen, ob eine WTO-Mitgliedschaft wirklich zu intensiverem Handel als zwischen Nicht-Mitgliedern führt und ob WTO-Mitglieder wirklich liberalere Handelspolitiken verfolgen¹. Das Ergebnis war nicht überraschenderweise uneindeutig, da die Mitgliedschaft in der WTO nicht zwingend etwas über die Marktzugangsbedingungen aussagt, mit denen Mitglieder den

¹ Siehe zum Beispiel, Rose (2004a and 2004b), Subramaniam and Wei (2006), Felbermayr and Kohler (2007) und Herz and Wagner (2007).

Importen aus Nicht-Mitgliedern begegnen². Diese Untersuchungen sind nicht Gegenstand dieses Beitrags. Sie zeigen aber deutlich, dass sich das multilaterale Handelssystem zunehmend einem Legitimationstest ausgesetzt sieht, denn im Kern des Systems stehen bindende irreversible Maßnahmen, deren Bedeutung gegenüber einseitigen reversiblen Maßnahmen im Sinken begriffen zu sein scheint. Dieser Befund soll in einem zweiten Abschnitt belegt werden. Abschnitt III widmet sich dann den wichtigsten theoretischen Argumenten für multilaterale Vertragslösungen und gegen nicht-bindende einseitige Handelsmaßnahmen und der Frage, warum ihre Attraktivität nachlässt. Dabei wird im Mittelpunkt die Frage nach der Schwächung der Reziprozität stehen, weil hier der Kern der „Unordnung“ gesehen wird. Abschnitt IV diskutiert die möglichen Implikationen für die Autorität der Welthandelsordnung a) gegenüber einseitigen Maßnahmen und b) gegenüber regionalen Handelsvereinbarungen. Abschnitt V schlägt einige therapeutische Schritte vor, die der Welthandelsordnung mehr Autorität verleihen könnten.

II. Der Weg in die Einseitigkeit von Handelsliberalisierung. Was zeigt der empirische Befund?

In einem Hintergrundpapier für den Bericht der Weltbank zu Global Economic Prospects 2005, das 2007 aktualisiert wurde, zeigen Martin und Ng (2007), dass zwischen 1983 und 2003 die wichtigsten Entwicklungs- und Schwellenländer ihre gewichteten Durchschnittszölle von knapp 30 % auf etwas über 11 vH senkten, also um etwa 19 Prozentpunkte. Regionale Integrationsabkommen trugen mit zusätzlichen zwei Prozentpunkten zu einem weiteren Abbau bei, während die UR nur für etwa fünf Prozentpunkte, d. h. knapp ein Viertel des gesamten Abbaus verantwortlich zeichnete. Einseitige Liberalisierungsmaßnahmen, die unter

² So konnte China auch vor dem Beitritt zur WTO im Jahre 2001 von Zugangsbedingungen profitieren, die denen von Mitgliedern vergleichbar waren. Sie waren allerdings nicht gebunden und damit regelmäßig widerrufbar, wie das amerikanische Beispiel der jährlichen Überprüfung der handelspolitischen Behandlung chinesischer Importe vor 2001 zeigt. Zudem waren seit dem Abschluß der Tokio-Runde 1979 Handelsbarrieren

anderem mit Anpassungsprogrammen der beiden Bretton Woods Institutionen oder mit Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Beitritt von Ländern zur WTO zusammenhängen, trugen mit geschätzten knapp 14 Prozentpunkten zum Abbau bei, also etwa zwei Drittel des gesamten Abbaus, während auf die regionale Integration knapp 10 vH des Abbaus entfiel. Demgegenüber vollzog sich der Zollabbau der Industriestaaten hauptsächlich im Rahmen der multilateralen Vereinbarungen. Im Rahmen der letzten Runden (Kennedy, Tokio, und Uruguay) sanken beispielsweise die vertraglich vereinbarten und damit gebundenen Durchschnittszölle der EU und der USA im Industriegüterbereich von jeweils etwa 14 vH (vor der Kennedy Runde) auf 3,9 vH bzw. 3,2 vH. Die tatsächlich angewandten Zölle lagen mit 4,4 vH und 3,9 vH praktisch auf dem gleichen Niveau (Preeg 1970, Australian Government 2004).

Der Weg in die Einseitigkeit von Handelsliberalisierung bei Schwellen- und Entwicklungsländern zeigt sich am besten an der sich im Zeitablauf öffnenden Schere zwischen gebundenen, d. h. GATT/WTO verhandelten Zöllen und tatsächlich angewandten Zöllen (Grafik 1 und Grafik 2). Messerlins Schätzungen (2006:Table 1A and 1B) weisen einen Unterschied von etwa 3 Prozentpunkten für den Durchschnitt der Industrieländer aus (6,2 vH im Vergleich zu 3,3 vH) und einen von 10 Prozentpunkten für die Schwellen- und Entwicklungsländer (24,4 vH zu 14,3 vH³). Der Abstand wächst mit sinkendem Einkommensniveau.

Tabelle 1 zeigt, dass insbesondere einige Schwellenländer Senkungen der gebundenen Zölle um über 50 und bis zu 80% vornehmen müssten, um das Niveau der angewandten Zölle zu unterschreiten und damit einen Handelseffekt auszulösen. Es wird unten gezeigt, dass

in vielen Fällen nicht mehr prohibitiv und konnten von dynamischen Exporteurländern, wie es sie in Ostasien viele gab, überwunden werden, solange keine mengenmäßigen Beschränkungen Grenzen setzten.

³ Dieser Abstand bei den Schwellen- und Entwicklungsländern beruht auf einem Vergleich, der die angewandten Zölle von Indien und China aus dem Jahre 2001 und nicht die sehr viel niedrigeren aus dem Jahre 2005 beinhaltet. So senkte Indien seine angewandten Industriegüterzölle in dieser Phase von durchschnittlich 34 vH auf 13 vH und China von 14 vH auf 9 vH. Der Abstand wäre also noch größer, würde man die Daten von 2005 zugrunde legen (siehe Messerlin 2006).

dieses Ziel aus Sicht der betroffenen Länder mit der im GATT historisch festgeschriebenen Vorzugsbehandlung der Entwicklungsländer („less than full reciprocity“ (LTFR)) kollidiert.

III. Gründe für Handelsabkommen und ihre schwindende Bedeutung

Es gibt im Wesentlichen drei argumentative Stränge, die für die Senkung von Handelsbarrieren über multilaterale Abkommen sprechen:

- Terms of Trade Externalitäten zwischen Handelspartnern (Bagwell/Staiger 2000, 2002)
- Das „Binden der Hände“ (tying hands) gegenüber heimischen Lobbygruppen mittels internationaler Abkommen (Tumlir 1985; Maggi, Rodriguez-Clare 1998, 2005)
- Die Instrumentalisierung von Handelspolitik für außenpolitische Ziele (Baldwin 1980).

A. Die Terms of Trade Externalitäten-These (ToTE)

Das ToTE-Argument besagt, dass bei einseitiger Fixierung eines Zolls durch ein Land dieses versucht ist, seine Wohlfahrt auf Kosten des Handelspartners dadurch zu maximieren, dass der Partner gezwungen wird, einen Teil der volkswirtschaftlichen Kosten des Zolls zu tragen und einen terms of trade Verlust als Folge eines niedrigeren Exportpreises zu akzeptieren. Die ToTE verführt Regierungen dazu, ihren Importzoll höher zu setzen, als es effizient wäre. Der Zweck eines Handelsabkommens ist es, die Möglichkeit eines Auswegs aus einem ToTE-induzierten Gefangenendilemma zu weisen.⁴ Reziprozität, d.h. der Austausch gleichwertiger

⁴ Die ToTE-These ist von Ethier (2004a, 2004b, 2006) als dominant aber irrelevant für die Begründung multilateraler Liberalisierung kritisiert werden. Die „Received Theory“, wie er sie bezeichnet, sei irrelevant, weil sie die Bedeutung positiver politischer Externalitäten ausblende, die Regierungen durch reziproke Abkommen und Meistbegünstigung gewinnen könnten. Die Abkommen dienten als indirekte Versicherung gegen mögliche handelspolitische Schritte von Handelspartnern, Zugeständnisse, die einem Land gegeben worden seien, gerade auf diejenigen Drittstaaten auszudehnen („concession diversion“), die mit dem Land im Produktangebot konkurrierten. Die Meistbegünstigung unterdrücke die Neigung von Ländern zu einem derartigen Verhalten und sichere damit den Regierungen politische Gewinne, da sie die Sicherung des

Zugeständnisse, ist eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung, um Ineffizienzen im Kontext von Verhandlungen vieler Länder zu beseitigen. Erst im Zusammenwirken mit der Meistbegünstigung wirkt Reziprozität dem Gefangenendilemma entgegen und beseitigt Ineffizienzen.⁵

Da Meistbegünstigung ein nachgeordnetes Prinzip ist, d.h. erst zum Einsatz kommt, wenn sich Partner auf in ihrem Verständnis gleichwertige Zugeständnisse geeinigt haben, könnte eine Hypothese zur Erklärung der Unordnung in der globalen Handelsordnung lauten, dass die Reziprozität schwächer geworden ist, oder genauer formuliert, dass eine Übereinkunft über reziproke Zugeständnisse schwieriger geworden ist (Langhammer 2008).

In der Tat gibt es eine Reihe von Hinweisen darauf, dass dies der Fall ist.

- Das Ende der „principal supplier rule“ Ära

Das Primat der Reziprozität bei Zollsenkungsverhandlungen gab der „principal supplier rule“ (PSR) Vorschub. Nach dieser Regel gibt es Verhandlungen nur zwischen ökonomisch homogenen Partnern, von denen das Maximum an Marktöffnung im Austausch gegen eigene Marktöffnung zu erwarten ist. Andere heterogene, zumeist kleine Vertragspartner erhalten das Ergebnis der Verhandlungen über die Meistbegünstigungsregel, ohne mit eigenen Vorschlägen an den Verhandlungen beteiligt zu sein. Gowa und Kim (2005) zeigen, dass die PSR nach dem 2. Weltkrieg bis zur Uruguay-Runde Exklusivverhandlungen zwischen den wichtigsten Industrieländern induzierte, de facto der Mehrheit der GATT-Mitglieder von den

Marktzugangs für die eigenen Exporte für sich reklamieren könnten. Alleinstehend war die ToTE-These allerdings nicht. Terms of trade sind nicht die einzigen grenzüberschreitenden Externalitäten. Umweltexternalitäten könnten auftreten, wenn handelspolitische Entscheidungen Produktionsentscheidungen auslösen, die die Umweltbedingungen und damit die Wohlfahrt eines Handelspartners verändern. Des Weiteren können Skalenexternalitäten auftreten, wenn technologische Veränderungen steigende Skalenerträge auslösen, wodurch der Wert eines Handelsabkommens für ein Land durch das Handelsvolumen zwischen anderen Ländern beeinflusst wird (Ethier 1996).

⁵ Das Auftreten einer Zollunion bringt einen zusätzlichen Marktmachtfaktor ins Spiel. Schließen sich zwei oder mehrere Partner zu einer Zollunion zusammen und vereinigen ihre Handelspolitik gegenüber Dritten, so steigt die Neigung der Zollunion, nach der Vollendung der Union multilaterale Zölle zu erhöhen. Dieses nichtkooperative Verhalten erhöht den Wert einer Zollunionsbildung bei den Partnern und dementsprechend die Neigung, weitere Handelsblöcke zu gründen (Domino-Effekt nach Baldwin (1993)), und auch die Zölle

Verhandlungen ausschloss und damit der Praxis der Zwischenkriegszeit folgte. Den Untersuchungen zufolge begünstigten die Ergebnisse eindeutig die Industrieländer. Das „rich country“ Klub-Stigma des GATT motivierte viele Entwicklungs- und Schwellenländer, einseitige reversible Liberalisierungsschritte zu wählen und Widerstand gegenüber Forderungen der Industrieländer nach Bindung der einseitigen Schritte zu leisten. Andererseits erhob das rasche Wachstum der Schwellenländer diese in den Stand begehrter Verhandlungspartner und sprengte so das Verhandlungsduopol der EU und der USA, wie es noch in der UR zu beobachten war.

- Der Verteilungs- vs Effizienz-Widerspruch

Schwellen- und Entwicklungsländer haben ihre traditionelle Vorzugsposition, oben eng beschrieben als LTFR oder weiter definiert als „special and differential treatment“ (SDT), aus dem GATT in die WTO-Phase übernommen. Diese Privilegien beinhalten unter anderem das Recht, nicht-reziproke das heißt „unterwertige“ Zugeständnisse zu machen bzw. von den Industrieländern einen leichteren Marktzugang zu verlangen, als sie ihn selbst bieten.⁶ Sie stellen, wenn man das Effizienzziel der Welthandelsordnung am Nicht-Diskriminierungsgebot (Meistbegünstigung und Inländerbehandlung) festmacht, einen permanenten Zielkonflikt zwischen Effizienz- und Verteilungszielen dar. Wie oben gezeigt, haben Schwellen- und Entwicklungsländer in der Vergangenheit einseitig Zölle von einem hohen Ausgangsniveau aus gesenkt. Vor dem politökonomischen Hintergrund merkantilistisch geprägter Verhandlungen werden diese Maßnahmen als ebenso irreversibel eingeschätzt wie einseitige Maßnahmen der Industrieländer, beispielsweise die Liberalisierungsankündigungen der EU im Agrarbereich von 2003 und das Binden dieser Maßnahmen bis 2013 (Evenett 2007b).

gegenüber Nichtmitgliedern zu erhöhen und den Handel zwischen Nichtmitgliedern zu reduzieren. Dies führt zu den Wohlfahrteinbußen, wie sie Krugman (1989) am Beispiel dreier Handelsblöcke modelliert hat.

⁶ Die SDT- Vorzüge gehen über die LTFR-Regel hinaus. Sie umfassen auch das Recht auf Erziehungszollschutz, und einseitige Zollpräferenzen, den Rückgriff auf Schutzklauseln aus Gründen, die mit dem Entwicklungsstatus der Länder zusammenhängen, sowie die Gründung von regionalen Gruppierungen, die nicht die Bedingungen

Diese Maßnahmen gelten als „eingepreist“ und werden daher nicht als Verhandlungsmasse akzeptiert. Das bedeutet, dass die Industrieländer von den Schwellenländern im Austausch gegen Zugeständnisse mehr als nur das Binden der bereits durchgeführten einseitigen Maßnahmen verlangen und vice versa. Da die Gegenseite dazu jeweils nicht bereit ist, landen die Verhandlungen in einer Sackgasse. Der Verteilungsaspekt verschärft diese Situation, da das Insistieren der Industrieländer auf Zollsenkungen im Industriegüterbereich von Schwellen- und Entwicklungsländern unter das Niveau der angewandten Zölle einen prozentual erheblich höheren Zollsenkungssatz zur Folge hätte als bei den Industriestaaten („binding overhang“ Problem). Letztere weisen in ihren tarifären Hemmnissen so gut wie keinen Unterschied zwischen gebundenen und angewandten Zöllen auf und liegen auf einem niedrigen einstelligen Niveau. Die daraus resultierende Forderung der Industrieländer nach deutlich höheren Zollsenkungen bei den Entwicklungs- und Schwellenländern als bei den Industrieländern verstößt nach Meinung ersterer massiv gegen das LTFR-Prinzip.

- Der Gesamtverpflichtungsansatz („single undertaking“)

Die multilateralen Verhandlungen über Handelsliberalisierung finden nach dem sogenannten „single undertaking“ Ansatz statt: nichts ist vereinbart, bevor nicht über alles eine Vereinbarung erzielt worden ist. Dieser Ansatz umfasst die drei wichtigsten Verhandlungsböcke Landwirtschaft, Industriegüter und Dienstleistungen und war ursprünglich explizit auf die Möglichkeit für mehr Reziprozität ausgerichtet, anstatt nur innerhalb eines Sektors zu verhandeln („within sectoral reciprocity“). Die Verhandlungsrealität hat aber diese Breite dadurch zunichte gemacht, dass sowohl die Industriestaaten als auch die Schwellenländer dem Agrarsektor eine Schlüsselrolle zugewiesen haben, die Zugeständnisse in den beiden anderen Verhandlungsböcken

des GATT Art. XXIV (Freihandelszonen und Zollunionen) erfüllen. Zum überwiegenden Teil sind sie für die ärmsten Länder vorgesehen. Zur Art. XXIV GATT Ausnahme siehe Langhammer (2005b).

präjudiziert. Für die EU und die USA haben Agrarzugeständnisse wegen des starken Lobbywiderstandes den höchsten Verhandlungswert im Sinne erwarteter Gegenzugeständnisse seitens der Schwellenländer bei Industriegütern und Dienstleistungen. Diese ihrerseits liberalisieren den Handel mit Dienstleistungen zumeist einseitig, um die Regulierungssouveränität der nationalen Regierungen zu verteidigen und setzen diese Maßnahmen als Obergrenzen für Zugeständnisse. De facto reduzieren sich die Reziprozitätsspielräume daher auf Industriegüter und Landwirtschaft und führen zum Problem, dass auch hier wie erwähnt einseitige Maßnahmen erfolgt sind, die nicht mehr auf die multilateralen Verhandlungen angerechnet werden. Dies hat dazu geführt, dass die EU eine weitere Öffnung ihrer Agrarmärkte nur dann anbieten würde, wenn vor allem die Schwellenländer die Industriegüterzölle unter das Niveau der angewandten Zölle senken würden (diese waren dazu mit Hinweis auf die LTFR Prämisse nicht bereit), und die USA nur dann Agrarhilfen weiter unter das bisher gezahlte Niveau kürzen würden, wenn vor allem Indien und China ihre Agrarmärkte öffnen würden. Im Falle der USA hat sich die Reziprozität damit auf den sensiblen Agrarsektor reduziert. Damit wurde der politische Widerstand in beiden Ländern maximiert. Das führte letztlich zu den verschiedenen Abbrüchen der Doha-Runde.⁷

Daraus lässt sich auch die Schlussfolgerung ziehen, dass sich die Reziprozität dort nicht herstellen lässt, wo innerhalb des lobbyintensiven Agrarsektors Hoch- und Niedrigeinkommensländer mit völlig unterschiedlichen Produktionsbedingungen und Faktoreinsatzkombinationen (hier die hoch kapitalintensive Landwirtschaft der USA und dort die arbeitsintensiven produktivitätsschwachen Landwirtschaften von vielen Schwellen- und Entwicklungsländern) in Verhandlungen zusammenkommen.

⁷ Letztlich scheitert der Gesamtverpflichtungsansatz an der von Krugman (1989) und Bagwell/Staiger (2000) prägnant zusammengefassten „GATT-Think“ Prämisse : Exporte sind gut, Importe sind schlecht. Alles andere

- Die Ausschöpfung des „leichten“ Reziprozitätspotenzials und die Bedeutung des Dienstleistungssektors.

Über viele Liberalisierungsrunden hinweg konnte die Reziprozität leicht auf den Industriegütersektor und dort auf den relativ konfliktfreien Teil des Zollabbaus konzentriert werden. Was jetzt noch an tarifären und messbaren nicht-tarifären Hemmnissen übrig geblieben ist, verdankt sein Überleben gut organisierten Lobbygruppen (beispielsweise in der Ernährungsindustrie). Diese Gruppen besitzen eine hohe Bedeutung für die Exporteure aus Schwellen- und Entwicklungsländern und sind damit wichtige Trumpfkarten für Industrieländer, wenn diese mit Entwicklungsländern um Marktöffnung verhandeln (Martin, Messerlin 2007). Von besonderer Bedeutung ist dabei der „neue“ Sektor Dienstleistungen. Dank seiner Heterogenität, seiner beschäftigungspolitischen Bedeutung, der Tatsache, dass Protektion nur nicht eine Steuer auf Güter sondern auch auf Produktionsfaktoren (Erbringungsweise 3: Direktinvestitionen und Erbringungsweise 4: Migration) sein kann und daher schwer zu quantifizieren ist, und schließlich dank des „behind border“ Schwerpunkts der Handelsbarrieren entzieht sich dieser Sektor weitgehend üblichen Reziprozitätskriterien. Er genießt zudem einen besonderen Schutz der Regierungen, die die nationale Regulierungssouveränität nicht aufgeben wollen und in Dienstleistungen einen traditionellen Hort der Nichthandelbarkeit sehen. Demgegenüber sind technologische Innovationen dank der IT-Industrie in diesem Sektor besonders gravierend und erhöhen die Handelbarkeit in kürzester Zeit.⁸ Politikvariablen spielen also für den Importwettbewerb häufig im Vergleich zu den technologischen Veränderungen im grenzüberschreitenden Wissenshandel eine untergeordnete Rolle. Hinzu kommen hohe Anreize zu einseitigen Maßnahmen, um

gleichbleibend ist ein identischer Anstieg von Exporten und Importen gut.

⁸ Ein gutes Beispiel dafür sind Gesundheitsdienstleistungen, deren einzelne Elemente wie Prophylaxe, Diagnose und Therapie dank sinkender Distanzkosten für Wissen und Menschen zunehmend handelbar geworden sind. Demgegenüber blieben die politikbedingten Bedingungen für Handelbarkeit, zum Beispiel die „portability“ von Ansprüchen aus Krankenversicherungen für den Einkauf der Dienstleistung im Ausland relativ restriktiv (Mattoo, Rathindran 2006).

Regulierungsoptionen zu behalten. Alle diese Faktoren engen den Rahmen für reziproken Austausch von Marktöffnungszugeständnissen erheblich ein (Mattoo, Olarreaga 2000; Hoekman, Mattoo, Sapir 2007). Darüber hinaus behindern sie echte Liberalisierungsfortschritte. Vielmehr erfüllte das Regelwerk für Dienstleistungen, das GATS, bislang in erster Linie eine Evidenz- und Transparenzfunktion, aber gab wenig Anreize für den Abbau von Maßnahmen gegen Marktzugang und Nicht-Diskriminierung von ausländischen Anbietern im nationalen Markt (Inländerbehandlung).

- Sinkende Handelskosten.

Indikatoren, wie der Trade Restrictiveness Indicator des IMF, verzeichneten in der jüngeren Vergangenheit stetige Rückgänge unabhängig von multilateralen Liberalisierungsabkommen.⁹ Dies ist nicht nur auf die einseitigen Liberalisierungsschritte der Länder zurückzuführen, sondern auch auf technologiebedingte sinkende Distanzkosten im Transport, der Nachrichtenübermittlung und der Mobilität von Menschen (Anderson, van Wincoop, 2004). Sinkende Distanzkosten können grundsätzlich die politische Bereitschaft hemmen, über den technischen Fortschritt hinaus das Globalisierungstempo durch zusätzlichen Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen abzubauen. Einiges deutet in der Tat darauf hin, dass diese Bereitschaft seit einiger Zeit schwindet und sich die Regierungen von Globalisierungsängsten beeindruckt lassen. Wichtiger für abnehmende Reziprozität ist aber, dass die Distanzkosten asymmetrisch abnehmen. Sie sinken überproportional im Handel zwischen Industrie- und Schwellenländern im Vergleich zum Intra-Industrielländerhandel, da die Schwellenländer ausgestattet mit der neuesten Transport- und Kommunikationstechnologie von einem niedrigen Niveau ausgehend, den raschesten

⁹ Beispielsweise zeigt der Trade Restrictiveness Index des IWF, der Zölle und nichttarifäre Handelshemmnisse umfasst, für die Periode 1997 bis 2004 einen deutlichen Rückgang über alle Regionen in der Welt (IMF, 2005:Table 1). Der Index für Asien sank um 16 vH, der für Afrika südlich der Sahara um 29 vH, der von Europa um 9,5 vH und der für die westliche Hemisphäre um 10.9 vH.

Rückgang in den Distanzkosten verzeichnen.¹⁰ So könnten die Industrieländer zum einen versucht sein, in Verhandlungen mit diesen Ländern besonders viel an Gegenleistung für eigene Zugeständnisse verlangen, was diese mit dem Hinweis auf ihren sehr hohen einseitigen Barrierenabbau abwehren. Zum anderen könnten die Schwellenländer die nachgewiesenen terms of trade Gewinne der Industriestaaten aus sinkenden Distanzkosten und hoher Wettbewerbsintensität zwischen Entwicklungsländern bei arbeitsintensiven Gütern (fallende Industriegüterpreise) zum Anlass nehmen, die Forderung der Industrieländer nach Reziprozität zurückzuweisen und statt dessen Vorwegzugeständnisse zu verlangen.

- Rasches Wachstum der Schwellenländer und statische Liberalisierungsgewinne.

Reziprozität hat sich in der Vergangenheit bevorzugt auf die messbaren Indikatoren konzentriert, d.h. die Zollsenkungen. In den Schwellenländern aber ist dieser Preiseffekt immer mehr gegenüber dem Einkommenseffekt des raschen Strukturwandels in den Hintergrund gerückt. So lässt sich zeigen, dass die Einkommenselastizität der Importnachfrage Chinas auch in einer Zeit rasch anstieg, in der die Zollbarrieren nicht gesenkt wurden und in der die Währung nicht aufwertete. In den Handelsverhandlungen werden diese Zusammenhänge gewöhnlich nicht berücksichtigt. Es dominiert der Preiseffekt, und allgemeine Gleichgewichtsmodelle tragen diesem Umstand insofern Rechnung, als ihre Ergebnisse von terms of trade Veränderungen getrieben sind. Dies bedeutet, dass beispielsweise für China dann negative Wohlfahrtswirkungen aus multilateralen Verhandlungen zu erwarten sind, wenn die Liberalisierung nur den verarbeitenden Sektor umfasst (Francois et al. 2005). Diese Wirkungen gründen sich auf sinkende Exportpreise für China in der Konsequenz steigenden Exportvolumens und konstanter Importpreise. Bedeutsam für die fehlende Bereitschaft, in Verhandlungen über vertragliche Bindungen

¹⁰ So sank der Anteil der Frachtkosten am Weltimportwert zwischen 1990 und 2004 lediglich von 5,3% auf 5,1%, während der entsprechende Anteil für asiatische Länder an deren Importwert um von 6,8% auf 5,9% sank (UNCTAD, 2007:Tabelle 42)

einzutreten, ist die Tatsache, dass selbst die höchsten Schätzungen über Wohlfahrtsgewinne der Schwellenländer aus den multilateralen Verhandlungen nur zu Größenordnungen gelangen, die wenigen Tagen im Jahreswachstum von Ländern wie China und Indien gleichkommen (Evenett 2007b). Mit anderen Worten, angesichts dieser Größenordnungen sinkt die Präferenz für vertragliche Bindungen und steigt die Neigung zu einseitigen Schritten. Hinzu kommt, dass gerade die Sorge vieler Entwicklungs- und Schwellenländer vor den Preiseffekten einer erwarteten chinesischen Exportexpansion für ihre mit dem chinesischen Angebot konkurrierenden Güter sie davor zurückschrecken lässt, sich auf Verhandlungen unter Reziprozität einzulassen. Länder wie Indien und Bangladesh gehören zu diesem Kreis von Ländern, denen die Ergebnisse von Gleichgewichtsmodellen Wohlfahrtsverluste wegen der engen Substitutionsbeziehungen zu Chinas Exportangebot vorhersagen.

B. Die Bindungsthese

Kern der Bindungsthese (commitment hypothesis) ist die Annahme, dass angesichts wachsender Mobilität von Produktionsfaktoren die ökonomischen Renten, die der Staat aus dem Schutz bestimmter Lobbygruppen ziehen kann, in mittlerer Sicht geringer sind als die Kosten, die aus den Effizienzverlusten resultieren, die mit dem Schutz der Lobbygruppen verbunden sind. Daher bindet sich eine Regierung international, indem sie die Verantwortung für ihre Handelspolitik und damit auch für die Liberalisierung an ein internationales Vertragswerk abgibt. Sie geht somit auch einem Zeitinkonsistenzproblem aus dem Weg, nämlich der Gefahr der Erpressbarkeit durch die Lobbygruppen und der Abweichung von einer vorher anders verkündigten Politik. Das internationale Vertragswerk dient gegenüber den heimischen Lobbygruppen als Entschuldigung für unterlassenen Schutz. Maggi und Rodriguez-Clare (1998) modellieren diese These zunächst unter der Kleine-Land Annahme (ohne terms of trade Externalitäten) und verbinden sie später mit der terms of trade Externalitäten These bei einem großen Land (ebenda, 2005). Die Höhe der Renten, die eine

Regierung aus dem Schutz von Lobbygruppen ziehen kann, wird vom Wettbewerb zwischen Lobbygruppen bestimmt (je intensiver der Wettbewerb zwischen den Lobbygruppen, desto höher der Wert der Renten und desto geringer die Chancen für ein Abkommen) und von der Mobilität der Faktoren zwischen geschützten und nicht geschützten Sektoren (je höher die Mobilität, desto geringer der Wert der Renten und desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Regierung die Hände durch ein Abkommen binden lässt).

Im Folgenden sollen verschiedene Einflussfaktoren diskutiert werden, die gegen eine vertragliche Bindung und für einseitige widerrufbare Liberalisierungsmaßnahmen sprechen.

- Die mangelnde Durchsetzungskraft des GATT/WTO gegenüber einheimischen Lobbygruppen

Irwin und Mavroidis (2008) und Irwin et al. (2008:185ff) weisen auf die „Löchrigkeit“ der internationalen Handelsordnung hin, Staaten gegenüber Lobbygruppen zu schützen. Es gab und gibt Sonderregeln für bestimmte Sektoren (wie Landwirtschaft an erster Stelle), Schutzklauseln im Falle von Marktzerüttung oder abruptem Importanstieg sowie Anti-Dumping- und Ausgleichszollverfahren gegen Importe. Darüber hinaus gibt es einen Streitschlichtungsmechanismus, der zwar den Staaten höhere Kosten bei Vertragsverletzung auferlegt als ohne den Mechanismus (oder noch zu GATT-Zeiten vor 1995). Dennoch reicht dieser Mechanismus in seinem Drohpotential nicht entfernt an vergleichbare Mechanismen wie in der EU und den Gerichtsverfahren heran, die die Kommission anstrengen kann. Insgesamt kann die internationale Handelsordnung also nicht so sanktionsbewehrt an die Seite von Ländern gegen deren Lobbygruppen treten, dass die Drohung des Staates, die Nichteinhaltung von Verpflichtungen käme das Land so teuer zu stehen, dass sich eine Verteidigung von Lobbyinteressen nicht lohnen würde, glaubhaft wäre.

Irwin et al. (ebenda :186) zeigen in einer eigenen Untersuchung auch, dass sich die Staaten die Hintertür, Lobbygruppen nicht zu ignorieren sondern ggf. auf sie einzugehen,

offen halten wollen und für „flexible“ Lösungen eintreten. Dies ist nichts anderes als ein Plädoyer für einseitige reversible Liberalisierungsmaßnahmen und gegen eine starre aber stringente Vertragslösung.¹¹

- Die wachsende Bedeutung intra-industrieller Spezialisierung.

Lobbygruppen, gegen deren Pressionen sich ein Staat gegebenenfalls durch ein internationales Abkommen schützen will, weisen bestimmte Charakteristika auf. Sie müssen einen nennenswerten Beitrag zur heimischen Beschäftigung und/oder Wertschöpfung leisten, Kartelldisziplin nach innen und Isolierungsfähigkeit von Außenseitern nach außen durchsetzen, die Kosten der Durchsetzung ihrer Interessen in Grenzen halten können, immobile Produktionsfaktoren beschäftigen und der Öffentlichkeit eine Existenzbedrohung durch Importkonkurrenz glaubhaft vermitteln können. Eine regionale Konzentration der Produktion und ein begrenztes Diversifizierungspotenzial erleichtern den Schulterschluss politischer Entscheidungsträger auf föderaler Ebene ebenso wie die subjektive Wertschätzung des Produkts in der Öffentlichkeit. Gleiches gilt für gemeinsame Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmervertretern. Wichtig ist die Vermittlung der Existenzbedrohung durch Importkonkurrenz. In der Vergangenheit gelang dies Branchen und Sektoren, die im Außenhandel ein inter-industrielles anstelle eines intra-industriellen Spezialisierungsmuster aufwiesen und daher ihre Interessen ohne Rücksicht auf potenzielle Exportmärkte verfolgen konnten. Industriebranchen, die vor allem ungelernete Arbeiter beschäftigten und standardisierte Produkte erstellen (wie die arbeitsintensive Bekleidungsindustrie in den sechziger und siebziger Jahren oder die traditionelle

¹¹ Derartige "flexible" Lösungen sind aber dann nicht glaubwürdig, wenn die Akteure ex ante erkennen, dass die Regierung zukünftig einen Anreiz zu mehr Protektion hat. Dieser Anreiz hängt von der zukünftigen Wirtschaftsstruktur ab, die ihrerseits durch die Investitionen bestimmt werden, die zum Zeitpunkt der reversiblen einseitigen Handelsliberalisierung getätigt werden. Nehmen die Investoren an, dass die Regierung später Liberalisierungsmaßnahmen zurücknimmt, werden sie ihre Investitionen darauf abstellen. Dann besteht Zeitinkonsistenz, und die Handelsliberalisierung stellt kein Gleichgewicht dar. Benötigt würde eine Bindung gegenüber Dritten, die aber die WTO nicht bieten kann, weil ihr Instrumentarium auch den Lobbygruppen ein Arsenal an temporären Beschränkungen liefert, die vor allem bei der administrierten Protektion wie

Schiffbauindustrie) oder die Landwirtschaft mit immobilen Produktionsfaktoren, hoher Kapitalbindung pro Beschäftigten und einer hohen politischen Reputation des Produkts haben in der Vergangenheit einiger dieser Bedingungen erfüllt.

Im Zuge des technologie-, nachfrage – und außenhandelsbedingten Strukturwandels sowie des Wachstums ausländischer Direktinvestitionen ist indessen die Bedeutung dieser Sektoren geschrumpft. An ihre Stelle traten qualifikationsintensive Produkte mit positiven Skalenerträgen und besonderen Konsumentenpräferenzen sowie intermediäre Produkte unter vertikaler Spezialisierung. Produktionsfaktoren sind bei diesen Gütern relativ mobil. Unter diesen Bedingungen ist intra-industrielle Spezialisierung normal, und damit entfällt ein wichtiges Druckmittel gegenüber Regierungen, dass der existenziellen Bedrohung durch Importkonkurrenz. Damit entfällt aber auch das politische Motiv der Regierungen, internationale Abkommen zu schließen, um sich die Hände gegenüber Protektionswünschen der Lobbyisten zu binden. Innerhalb des verarbeitenden Sektors sind Branchen mit starker inter-industrieller Spezialisierung selten geworden. Rohstofforientierte Branchen, für die dieses Merkmal zutreffen könnte, sind gesondert zu betrachten, da sie zumeist nicht hoch geschützt werden. Es bleiben Landwirtschaft und einige Dienstleistungen als protektionsanfällige Bereiche, gegen deren Lobbydruck sich Staaten durch internationale Abkommen absichern können. Sie sind aber nicht so bedeutend, dass sie den Trend gegen vertragliche Bindungen und für einseitige Liberalisierung vor allem in Schwellenländern brechen können.

- Der Beitrag von Quid Pro Quo Investitionen zur Schwächung vertraglicher Bindungen.

Anfang der neunziger Jahre entwickelten Bhagwati und andere (Bhagwati et al.1992), ausgehend von politökonomischen Modellen zur endogenen Zollsetzung und zum rent-

seeking, eine Theorie für die Motivation von Unternehmen und Regierungen von Kapitalursprungsländern, ausländische Direktinvestitionen in Ländern zu lancieren, in denen protektionistische Strömungen die Interessen des Ursprungslandes berührten. Konkret war an die Handelskonflikte zwischen den USA und Japan gedacht, die Japan mit Direktinvestitionen in den USA entschärfen sollte. Die Kanäle dieser „Entschärfung protektionistischen Drucks“ stehen im Mittelpunkt von so genannten quid pro quo Investitionen: erstens, der Versuch der Ursprungslandregierung, Direktinvestitionen zu fördern und damit Einfluss auf die Gastlandregierung zu nehmen, das Angebot von Protektion zu reduzieren, und zweitens der Versuch von ausländischen Unternehmen, in oligopolistischen Märkten Einfluss auf heimische Unternehmen zu nehmen und damit die Nachfrage nach Protektion zu reduzieren. Zwanzig Jahre später lassen sich die Motive von Direktinvestitionen zwar nicht mehr so klar dem Ziel zuordnen, Einfluss auf die Handelspolitik des Gastgeberlandes zu nehmen, wie dies im USA-Japan-Konflikt der Fall war. Aber der außerordentlich starke Anstieg ausländischer Direktinvestitionen, vertikal wie horizontal, auch in Richtung Schwellenländer und jüngster Zeit aus Schwellenländern in Industrieländern, lassen ebenso wie die wachsende Bedeutung grenzüberschreitender Fusionen die These zu, dass ausländische Direktinvestitionen Bedeutung für die Bindungsthese haben. In welcher Richtung?

Erstens, wenn ausländische Direktinvestitionen horizontal ausgerichtet sind, also Gastmärkte erschließen und damit Zollbarrieren überspringen wollen, können sie das Lobbypotenzial eines Sektors pro Protektion schwächen, und zwar dadurch, dass sie eine geringere Nachfrage nach Protektion entfalten als heimische Unternehmen (beispielsweise wegen ihrer stärkeren intermediären Verflechtung mit dem ausländischen Mutterunternehmen). Sie können auch als verlängerter Arm der Regierung des Herkunftslandes auf die Regierung des Gastlandes einwirken, das Angebot an Protektion zu reduzieren. Ein schwächeres Lobbypotenzial heißt nicht, dass der Sektor nicht geschützt wird,

sondern nur, dass das Argument der Bindungsthese an Zugkraft verliert, die Regierung müsse sich durch internationale Verträge gegen die Lobbykraft eines Sektors zu Wehr setzen. Einiges spricht dafür, dass quid pro quo horizontale Direktinvestitionen eher eine einseitige reversible als eine gebundene irreversible Handelspolitik begünstigen.

Zweitens, wenn ausländische Direktinvestitionen vertikal ausgerichtet sind, also den Gastmarkt auf der Basis seiner Kostenwettbewerbsfähigkeit als Exportplattform nutzen, besteht beim Importland ein Interessenkonflikt zwischen dem Verarbeiter von importierten Vorleistungen sowie den privaten Konsumenten einerseits und den unmittelbaren heimischen Konkurrenten andererseits. Letztere können auf die Regierung Druck ausüben, dass beispielsweise Anti-Dumping Verfahren eröffnet und Anti-Dumping Zölle erhoben werden, erstere werden sich dem widersetzen. Regierungen können dem Druck begegnen, indem sie einem entsprechenden multilateralen Abkommen beitreten, in diesem Fall dem WTO Anti-Dumping Abkommen.

Das Gewicht horizontaler versus vertikaler Direktinvestitionen variiert nach Ländern, über die Zeit und nach Einkommenskategorien. In früher Zeit war das Überspringen von Zollmauern mit dem Ziel der Erschließung von Gastmärkten ein wichtiges Kriterium für horizontale Direktinvestitionen, u.a. auch für deutsche Direktinvestitionen, die traditionell in Ländern mit großen Binnenmärkten und hohen Außenmauern wie Brasilien vertreten waren. Mit dem Sinken von Grenzbarrieren und technischem Fortschritt in der Logistik sind in jüngeren Jahren grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten länger und damit vertikale Direktinvestitionen wichtiger geworden. Das quid pro quo Argument spielt bei diesen Investitionen eine schwächere Rolle, vielmehr ist eine multilaterale abgesicherte Garantie vor restriktiven Anti-Dumping Maßnahmen gerade dann attraktiv, wenn wichtige Schwellen- und Entwicklungsländer wie in jüngster Zeit selbst zu diesen Maßnahmen greifen, es also Optionen für reziproke Lösungen gibt. Mit dem Wachstum von Direktinvestitionen aus

Schwellen- in Industrieländer öffnet sich diese Option auch bei multilateralen Investitionsschutzabkommen, ohne dass die Schwellen- und Entwicklungsländer aus Sorge vor versteckten Restriktionen diesen Weg bislang haben einschlagen wollen.

C. Die These von der Instrumentalisierung der Handelspolitik für politische Ziele

Baldwin (1980) argumentiert ähnlich wie Kindleberger (1981), dass multilaterale vertragliche Bindungen in der Handelspolitik politischen Zielen (wie globaler Frieden und Prosperität) dienen und dass ein Hegemon die Umsetzung des Vertragswerks durch eigene Beiträge garantiert. Diese Beiträge können konkrete finanzielle Kompensationen von Verlierern eines offenen Handels umfassen, aber auch öffentliche Güter wie wirtschaftliche Dynamik, eine internationale Währung oder militärischer Schutz. Gedacht wird dabei in erster Linie an die Pax America und das GATT Ende der Vierziger bis Ende der Sechziger Jahre. Die empirische Validierung ist unter anderem wegen „reverse causality“ (positive politische Entwicklungen können handelspolitische Einigungen erleichtern) und wegen strittiger externer Effekte schwierig (siehe Irwin et al., 2008:188-197). Letztere hängen von der Ausschließbarkeit von Nicht-Klubmitgliedern vom Nutzen einer vertraglichen Bindung der Handelspolitik ab. Je weniger Länder ausgeschlossen werden (können), desto schwächer wird die Attraktivität eines Vertragswerkes und desto mehr steigt die der einseitigen Maßnahmen (siehe auch Gowa 1989). In der Tat gibt es einige Entwicklungen, die für die Schwäche eines globalen Vertragswerkes sprechen.

- Einzelne Nicht-WTO-Mitglieder genießen aus politischen Gründen zwar widerrufbare aber ähnliche Zugangsbedingungen wie WTO-Mitglieder (China vor 2001, Saudi Arabien, Russland).
- Die Unterschiede in den Bedingungen zwischen WTO-Mitgliedern und Nicht-WTO Mitgliedern haben sich im Zuge der Liberalisierungsrunden eingebnet.

- Regionale Gemeinschaften schaffen andere, gelegentlich attraktivere vertragliche Bindungen und konkurrieren daher mit globalen Abkommen. Die Internalisierung von positiven externen Effekten durch Begrenzung auf homogenere und politisch nahestehende benachbarte Partner kann höhere politische Dividenden abwerfen als globale Abkommen. In der Diskussion um die zeitliche gestaffelte Aufnahme von Staaten des ehemaligen Jugoslawien in die EU (Slowenien zuerst und Serbien zuletzt) dürfte dies eine Rolle gespielt haben.

Am deutlichsten dürfte die These Baldwins Bedeutung für die Europäische Union haben. In Ermangelung einer eigenständigen Außenpolitik setzt sie die Handelspolitik zusammen mit der Entwicklungspolitik als Substitut ein. Neue Abkommensformen wie Nachbarschafts- oder Partnerschaftspolitiken gegenüber Regionen wie dem Mittelmeerraum, den ehemaligen AKP-Staaten oder den GUS-Staaten enthalten Transferelemente, handelspolitische Zugeständnisse und politischen Dialog (Pelkmans 1997:320, Hoekman 2007). WTO-Verpflichtungen zwingen die EU zwar dazu, von nicht-reziproken Präferenzabkommen auf reziproke Handelsabkommen zu wechseln. Letztere sollen normale Freihandelsabkommen werden. Je größer allerdings die Einkommensunterschiede zwischen den Vertragspartnern sind, desto größer wird die Asymmetrie der Abkommen, was die Pflichten und Rechte anlangt. Die EU konzidiert beispielsweise in den Partnerschaftsabkommen mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten lange Übergangszeiten, in denen die EU zuerst die Märkte öffnet und erst sehr viel später die Partnerstaaten folgen. De facto sind die Abkommen daher materiell nicht-reziprok und inhaltlich je nach Partnerregion sehr unterschiedlich. Diese Unterschiedlichkeit ist ein Charakteristikum von Außenpolitik und stärkt die These, dass die EU ihre Handelspolitik gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern in den Dienst der Außenpolitik stellt.

IV. Implikationen für die Autorität der Welthandelsordnung

Die Autorität der Welthandelsordnung sieht sich von zwei Seiten bedroht: einseitigen Maßnahmen einzelner Mitglieder einschließlich des Bilateralismus einerseits und regionalen Abkommen andererseits, die die Vorschriften des Art XXIV GATT missachten.

A. Einseitige Maßnahmen

Einseitige Liberalisierungsschritte vieler Mitglieder haben der Weltgemeinschaft in den vergangenen Jahrzehnten ein weit höheres Maß an Offenheit im Handel beschert, als es die vertraglichen Bindungen in der Uruguay-Runde und bei anderen zwischenzeitlich geschlossenen Verträgen (z. B. Handel mit Telekommunikationsgütern) vorgesehen haben. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese einseitigen Maßnahmen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise teilweise zurückgenommen werden (Langhammer 2009). Anzeichen für protektionistische Maßnahmen im Sinne der Bevorzugung nationaler Standorte und nationaler Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen und Krediten sind in vielen Industrieländern unübersehbar, während Schwellen- und Entwicklungsländer die Optionen der Erhöhung nichtgebundener Zölle nutzen (Gamberoni, Newfarmer, 2009). Es darf auch nicht übersehen werden, dass die Regeln der WTO bei weitem nicht auf allen Feldern handelsbezogener Maßnahmen so klar wie bei Zöllen sind. Das Abkommen über öffentliches Beschaffungswesen beispielsweise ist als plurilaterales Abkommen nicht von allen WTO-Mitgliedern unterzeichnet, enthält sehr viele national unterschiedliche Ausnahmen bei den Signaturstaaten und würde beispielsweise keine sichere Grundlage für Klagen gegen „Buy American“ Klauseln im amerikanischen Beschaffungswesen bieten.

Solange die Rücknahme einseitiger Maßnahmen nicht unter das Niveau der gebundenen Maßnahmen fällt, würde die Autorität der WTO nicht Schaden nehmen. Allerdings ist die Grenze zwischen gebundenen und einseitigen Maßnahmen nicht überall so scharf gezogen wie bei Zöllen. So ist nicht ausgeschlossen, dass nicht-tarifäre Maßnahmen, die in der Krise erhoben werden, einer Überprüfung im Streitschlichtungsverfahren der WTO nicht stand

halten und somit vertragswidrig sind. Dies könnte auch für preisliche Maßnahmen gelten, die beispielsweise den Tatbestand einer impliziten Exportsubvention erfüllen (beispielsweise die Rücknahme von Exportsteuern auf einzelne Produkte in China Anfang 2009).

Sollten daher einseitige Liberalisierungsschritte im Zuge der Krise zurückgenommen werden, ist es wahrscheinlich, dass einige dieser Maßnahmen als Vertragsverletzungen interpretiert und damit Gegenstand von Streitschlichtungsverhandlungen werden. Angesichts der offensichtlichen Schwächen der Streitschlichtung¹² in der WTO dürfte für kleinere Mitglieder nicht viel gewonnen werden.

B. Regionale Abkommen

Regionale Freihandelsabkommen gelten seit langem als Schwachstelle in der Autorität der WTO (Langhammer 2005b, Bhagwati 2008). Ihre Zahl ist in den letzten Jahren in dreistellige Dimensionen gewachsen¹³, ohne dass sie von der WTO bezüglich ihrer Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Art XXIV GATT (vor allem des Einschlusses aller Güter in derartige Abkommen) geprüft und gegebenenfalls beanstandet worden wären. Entwicklungsländer genießen seit der Tokio-Runde das Recht, regionale Freihandelsabkommen auch dann zu gründen, wenn diese in Wirklichkeit nur Präferenzabkommen darstellen, d. h. keinen Freihandel unter den Mitgliedern erlauben. Ein radikaler Vorschlag, die Disziplin zu erhöhen, bestünde darin, im Art. XXIV GATT nur noch Zollunionen und nicht Freihandelszonen als Ausnahme von der Meistbegünstigung zuzulassen (Bhagwati 1991:71). Dies würde der ursprünglichen Motivation dieser Ausnahme im GATT entsprechen, Länder mit einer

¹² Das Verfahren diskriminiert implizit gegen kleinere und schwächere Mitglieder und führt dazu, dass diese Länder aus Angst vor Vergeltung keine Klage einreichen, obgleich diese gerechtfertigt wäre. Siehe zu Lösungsmöglichkeiten wie Subventionierung der Klagekosten oder Versteigerung von Rechten aus gewonnenen Klagen Wilckens (2008).

¹³ Das rasche Wachstum ist nicht unbedingt aussagekräftig für die reale Bedeutung von Abkommen. Es ist teilweise vom Integrationsprozess in Europa mit seinen verschiedenen Vorstufen zu einer Vollmitgliedschaft geprägt gewesen. Nach einer Vollmitgliedschaft beispielsweise der Staaten des ehemaligen Jugoslawien würden bilaterale Abkommen der EU mit einzelnen Staaten der Region redundant. Die Zahl der regionalen Abkommen würde sinken. Zweitens sind gerade in Afrika viele Gemeinschaften entweder gegründet worden oder noch existent, die lediglich auf dem Papier stehen und nie umgesetzt wurden.

gemeinsamen Handelspolitik als Einheit zu betrachten. Diese Vereinfachung brächte als Vorteil auch den Wegfall der komplexen Ursprungsregeln mit sich. Dieser Vorschlag ist jedoch nicht mehrheitsfähig, da nur wenige Länder bereit sein, ihre Souveränität über die Handelspolitik gegenüber Nichtmitgliedern aufzugeben beziehungsweise sie mit den Partnern zu harmonisieren. Er würde auch nicht alle Probleme lösen, da selbst in der fortgeschrittensten Gemeinschaft, der EU, der Dienstleistungshandel beispielsweise noch nicht völlig vergemeinschaftet ist und somit Reste unterschiedlicher nationaler Politiken gegenüber Drittländern bestehen (Langhammer 2005a). Ein anderer Vorschlag geht weniger weit. Er bindet die Genehmigung der Liberalisierung des intraregionalen Handels durch die WTO an die Bedingung, dass parallel der extraregionale Handel liberalisiert und würde somit WTO Rechte von Nichtmitgliedern einer Gemeinschaft gewahrt werden. Dieser Vorschlag stützt sich auf die Aussagen des „neuen Regionalismus“, demzufolge der Erfolg regionaler Abkommen im Sinne von Wohlfahrtsgewinnen davon abhängig ist, dass die Länder vorher multilateral liberalisiert haben (Ethier 1998). Verwiesen wird dabei auf die Politiksequenz Mexikos, das erst dem GATT beitrug und dabei wesentliche Liberalisierungsschritte unternahm und dann erst der Nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA.

V. Therapeutische Maßnahmen

Ein Beitrag zur Welthandelsordnung, der in der tiefsten Nachkriegskrise der Weltwirtschaft geschrieben wird, kann nicht der Beobachtung ausweichen, dass die Periode einseitiger Liberalisierungsschritte seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise durch eine Gegenbewegung abgelöst worden ist. Industrieländer beginnen ihre heimischen Industrien strikt unter der Zielsetzung der Rettung heimischer Arbeitsplätze zu subventionieren, während Entwicklungs- und Schwellenländer - noch nicht auf breiter Front, aber zunehmend - ihre einseitig gesenkten Zölle wieder erhöhen, versteckte Exportsubventionen leisten, Anti-Dumping Verfahren einleiten und andere nichttarifäre Hemmnisse errichten (Gamberini,

Newfarmer 2009). Beides kann WTO-legal sein, das heißt, es würde nicht gegen vertragliche Bindungen verstoßen. Die Wirkungen aber wären eindeutig. Im „worst case“ Szenario, das unter anderem eine Erhöhung der nichtgebundenen Zölle auf das in der Uruguay-Runde gebundene Niveau beinhaltet, würden die Barrieren wie eine degressive Welteinkommensteuer wirken: Zollniveaus würden sich verdoppeln bis verdreifachen. Die ärmsten Länder würden besonders getroffen, da sie Güter wie beispielsweise Agrarprodukte produzieren und exportieren, deren Zölle die Importländer gar nicht oder nur auf sehr hohem Niveau gebunden haben (Bouet, Laborde 2008). Es ist relativ semantisch darüber zu diskutieren, ob man es Protektionismus nennen sollte, wenn nicht gegen vertragliche Bindungen verstoßen wird, sondern nur eine überdurchschnittlich liberale Phase korrigiert wird. Die Vorschläge, die von Baldwin, Evenett und anderen (Baldwin 2008; Evenett 2007; Baldwin, Evenett 2008) gemacht worden sind, sind krisenbezogen und atmen Appellcharakter: Regierungen sollten die Krise mit makroökonomischen Instrumenten und nicht mit Protektionismus bekämpfen. Sie sollten einen Rahmen für den Abschluss der Doha Runde verabschieden und schließlich einen Evidenz- und Überwachungsmechanismus einrichten, der protektionistische Maßnahmen transparent macht, unabhängig davon, ob sie WTO-legal seien oder nicht. Ungeachtet dessen, dass makroökonomische Instrumente durchaus protektionistische Wirkungen haben können, wenn sie – wie in Frankreich Anfang 2009 diskutiert – auf heimische Unternehmen im Inland beschränkt sein und grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten kappen sollen, gehen sie an der eigentlichen Herausforderung vorbei: Wie kann die Attraktivität des Klub-Guts des früheren GATT wiederhergestellt werden, ohne dass es eines kompensierenden einzelnen Hegemons bedarf?

Der Schlüssel liegt in der Wiederherstellung der Voraussetzung für Reziprozität: größere Homogenität der Mitglieder und/oder der Verhandlungsthemen.¹⁴ Größere Homogenität

¹⁴ Eine alternative Sicht vertritt Pauwelyn (2008), der Nichtregierungsorganisationen, Konsumenten und Bürgern mehr Rechte einräumen will und die WTO eher als Stabilisator eines wie auch immer erreichten

reduziert Zielkonflikte, Durchsetzungskosten und Anreize für Trittbrettfahrerverhalten. Eine größere Homogenität der Mitglieder scheitert aber an der steigenden Mitgliederzahl und dem berechtigten Anspruch der WTO, eine multi- und nicht eine plurilaterale Institution zu sein. Eine größere Homogenität der Verhandlungsthemen lässt sich nur durch Reduzierung der Themenvielfalt erreichen, die Ausgliederung der ausgeschlossenen Themen an andere Regelwerke und Institutionen sowie die bessere Koordination der Institutionen¹⁵. Es ist überlegenswert, ob nicht radikale Einschnitte in den Verhandlungskanon erfolgen sollten. In dieser Sicht würden nicht allein Verteilungs- und Nachhaltigkeitsthemen ausgegliedert, sondern auch Themen, die zwar handelsbezogen (trade-related) sind, aber nicht direkt die Bedingungen für Handel berühren, wie der Schutz geistigen Eigentums, Investitionsmaßnahmen oder Handelsförderung. Und schließlich stellt sich auch die Frage, ob nicht die WTO mit der Reduktion der Verhandlungen auf abgrenzbare und quantifizierbare Ziele wie Verbesserung des Marktzugangs schnellere und für alle akzeptablere Ergebnisse erzielen könnte als mit Verhandlungen über die Aspekte von Inländerbehandlung, die an den Kern interner nationaler Regelsouveränität rühren und daher erheblichen Verhandlungswiderstand provozieren.

Ungeachtet verhandlungsstrategischer Überlegungen steht nicht mehr oder weniger als die gesamte Handelsordnung zur Disposition. Das einzig bestehende globale Regelwerk für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen läuft Gefahr, von seinem Vorgänger, dem Rechtsprovisorium GATT, ergebnismäßig in den Schatten gestellt zu werden. Dies ist angesichts der in der Krise allseits erhobenen Forderungen nach globalen Regelwerken für

Liberalisierungsniveaus sieht denn als Motor weiterer Liberalisierung. Eine derartige Sicht hatte bereits Tumlrir (1985) mit der Möglichkeit des Klagerechts von Privaten gegen handelspolitische Maßnahmen von Staaten ins Spiel gebracht.

¹⁵ Diese Koordination nennt Lawrence (2008) den Klub der Klubs und bezieht die ILO, die UN, die OECD, die BIZ und die EU mit ein. In seiner Sicht besitzen die WTO, die UN und die OECD bereits Charakteristika eines Klubs der Klubs wie universale Mitgliedschaft und breite Themenkompetenz.

die internationalen Finanzströme und die Finanzmärkte eine sehr unbefriedigende Diagnose, die weiteren regionalen, bilateralen oder unilateralen Alleingängen Vorschub leisten könnte.

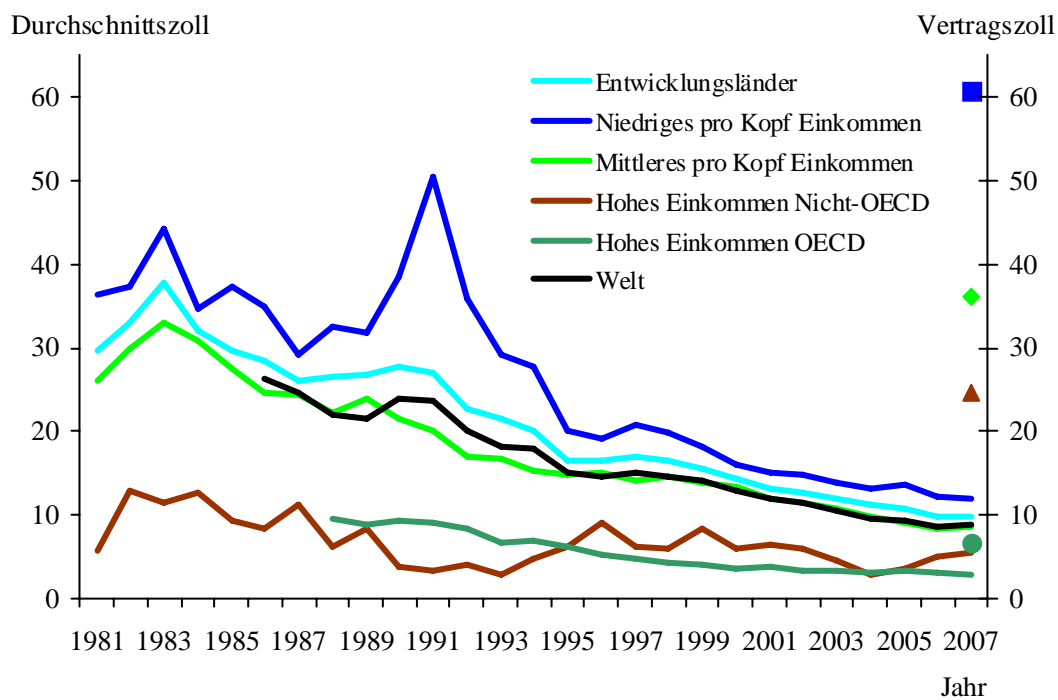
Bibliography

- Anderson, James E., Eric van Wincoop (2004). Trade Costs. *Journal of Economic Literature*, 42 (3):691–751.
- Australian Government (2004). An Integrated Tariff Analysis System: Software and Database, Productivity Commission Staff Working Paper, Canberra, November, unveröffentlichtes Manuskript.
- Bagwell, Kyle, Robert W. Staiger (2000). GATT-Think. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 8005, November.
- Bagwell, Kyle, Robert W. Staiger (2002). *The Economics of the World Trading System*, Cambridge/Mass. MIT Press.
- Baldwin, Richard (2008). The WTO Tipping Point. Vox CEPR, 1 July.
- Baldwin, Richard, Simon J. Evenett (Eds.) (2008). What World Leaders Should Do to Halt the Sprad of Protecionism, A VoxEU.org publication, London: CEPR.
- Baldwin, Richard E. (1993). A Domino Theory of Regionalism. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, 4465. Cambridge/Mass June.
- Baldwin, Robert E. (1980). The Economics of the GATT. In: Peter Oppenheimer (Ed.), *Issues in International Economics*, Stocksfield:Oriell: 82–93
- Bhagwati, Jagdish N. (2008). Termites in the Trading System: How Preferential Agreements undermine Free Trade. Oxford OUP.
- Bhagwati, Jagdish N., Elias Dinopoulos, Kar-Yiu Wong (1992). Quid Pro Quo Foreign Investment. *American Economic Review*, 82 (2):186–190.
- Bhagwati, Jagdish N. (1991). *The World Trading System at Risk*. New York:
- Bouet, Antoine, David Laborde (2008). The Cost of a Non-Doha. International Food Policy Research Institute, Washington D.C. IFPRI Briefing Note, November 2008.
- Ethier, Wilfred J. (1996). Regionalism in a Multilateral World. *Fondazione ENI Enrico Mattei* 98. 31, Milano.
- Ethier, Wilfred J. (1998). The New Regionalism. *Economic Journal*, 108: 1149–1161.
- Ethier, Wilfred J. (2004a). Political Externalities, Nondiscrimination, and a Multilateral *World Review of International Economics*, 12(3), 303–320.
- Ethier, Wilfred J. (2004b). Trade Policies Based on Political Externalities: An Exploration. PIER Working Paper 04-006. Penn Institute for Economic Research University of Pennsylvania.
- Ethier, Wilfred J. (2006). The Theory of Trade Policy and Trade Agreements: A Critique. PIER Working Paper 06-013. Penn Institute for Economic Research University of Pennsylvania.
- Evenett, Simon (2007a). Options if the Doha Round Talks Stall, Vox CEPR, September 4.
- Evenett, Simon J. (2007b). Reciprocity and the Doha Round Impasse. Lessons for the Near Term and After. Centre for Economic Policy Research, CEPR Policy Insight, No. 11, London, September.

- Felbermayr, Gabriel, Wilhelm Kohler (2007). Does WTO Membership Make a Difference at the Extensive Margin of World Trade. CESifo Working Paper No. 1898, Category 7: Trade Policy, Munich, January.
- Francois, Joseph, Hans van Meijl and Frank van Tongeren (2005). Trade Liberalization in the Doha Development Round. *Economic Policy* : 351–391.
- Gamberoni, Elisa, Richard Newfarmer (2009). Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends, Washington D.C.: World Bank, February 13, mimeo.
- Gowa, Joanne, Soo Yeon Kim (2005). An Exclusive Country Club: The Effects of the GATT on Trade, 1950-94. *World Politics*, 57 (4): 453–478.
- Gowa, Joanne (1989). Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade. *American Political Science Review*, 83: 1245–1256.
- Herz, Bernhard, Marco Wagner (2007). Do the World Trade Organisation and the Generalized System of Preferences Foster Bilateral Trade? Universität Bayreuth, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere 01-07, January
- Hoekman, Bernard (2007). Regionalism and Development. The European Neighbourhood Policy and Integration à la Carte. *The Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 1, 1, 1–56.
- Hoekman, Bernard, Aaditya Mattoo, André Sapir (2007). The Political Economy of Services Trade Liberalization: A Case for International Regulatory Cooperation, Centre for Economic Policy Research CEPR Discussion Paper, 6457, London, September.
- IMF (2005). Review of Fund Work on Trade, prepared by the Policy Development and Review Department, February 7, unveröffentlichtes Manuskript.
- Irwin, Douglas, A., Petros C. Mavroidis, and Alan O.Sykes (2008). The Genesis of the GATT, New York: CAP.
- Irwin, Douglas A., Petros C. Mavroidis (2008). The WTO's Difficulties in Light of the GATT, Centre for Economic Policy Research, Vox CEPR, 29 July.
- Kindleberger, Charles P. (1981). Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods and Free Rides, *International Studies Quarterly* 25; 242–254.
- Krugman, Paul (1989). Is Bilateralism Bad? National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, 2972, Cambridge/Mass. May.
- Langhammer, Rolf J. (2009). Folgen der Finanzkrise für die globalen Wirtschaftsbeziehungen. Gefahren für den freien Handel und die Freizügigkeit *Wirtschaftsdienst*, 89(3):147–151.
- Langhammer, Rolf J. (2005a). The EU Offer of Service Trade Liberalization in the Doha Round: Evidence of a Net-Yet-Perfect Customs Union. *Journal of Common Market Studies*, 43, 2: 311–325.
- Langhammer, Rolf J., (2005b). Jeder macht was er will, keiner macht was er soll: Zur permissiven Haltung der Welthandelsordnung gegenüber regionalen Integrationsabkommen und deren Kosten. In: Andreas Freytag (Hrsg), *Weltwirtschaftlicher Strukturwandel, nationale Wirtschaftspolitik und politische Rationalität*. Festschrift für Jürgen B. Donges, Köln. S. 203–221.
- Langhammer, Rolf. J., (2008). Fading Reciprocity: Challenges to Global Rules, Vox, CEPR, London 5 July. London.

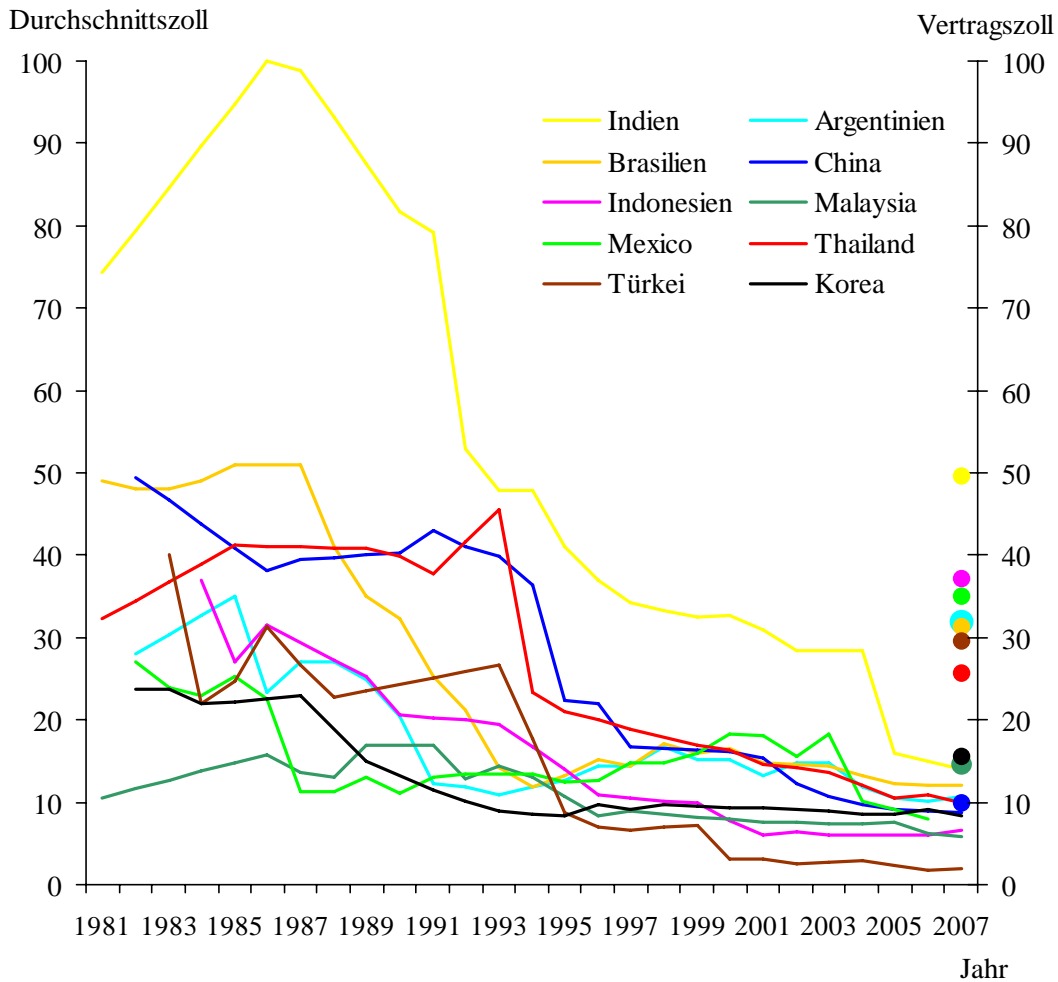
- Lawrence, Robert Z. (2008). International Organisations: The Challenge of Aligning Mission, Means and Legitimacy. *The World Economy*, 10, 1455–1470.
- Maggi, Giovanni, Andrés Rodríguez-Clare (1998). The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures. *Journal of Political Economy*, 106: 574–601.
- Maggi, Giovanni, Andrés Rodríguez-Clare (2005). A Political Economy Theory of Trade Agreements, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 11716, Mass/Cambr. October.
- Martin, Will, Patrick Messerlin (2007). Why is it so Difficult? Trade Liberalization under the Doha Agenda. *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (3): 347–366.
- Martin, Will, Francis Ng (2007). A Note on Sources of Tariff Reductions in Developing Countries. October 27, 2004, updated 8 March 2007, Washington D.C.:World Bank unveröffentlichtes Manuskript.
- Mattoo, Aaditya, Randeep Rathindran (2006). How Health Insurance Inhibits Trade in Health Care. *Health Affairs*. 25 (2), S. 358–368.
- Mattoo, Aaditya, Marcelo Olarreaga (2000). Reciprocity Across Modes of Supply in the World Trade Organization. A Negotiating Formula. World Bank Development Research, Policy Research Working Paper 2373, Washington, June.
- Messerlin, Patrick (2008). Reviving the Doha Round: The Agenda for the Developed Countries. In: Bruce Blonigen (Ed.), *Monitoring International Trade Policy. A New Agenda for Reviving the Doha Round*. CEPR/Kiel Institute for the World Economy, London: 1–32.
- Messerlin, Patrick A. (2006). The Doha Negotiations on Trade in goods: An European Perspective. Draft, 25 June 2006, Paris.
- Pauwelyn, Joost (2008). New Trade Politics for the 21st Century. *Journal of International Economic Law*, 11 (3):559–573.
- Pelkmans, Jacques (1997). *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Heerlen:Longman.
- Preeg, Ernest H.(1970). *Traders and Diplomats. An Analysis of the Kennedy Round of Negotiations under the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington D.C.: Brookings Inst.
- Rose, Andrew K. (2004a). Do we Really Know that the WTO Increases Trade? *American Economic Review*, 94 (1),: 98–114.
- Rose, Andrew K. (2004b). Do WTO Members Have More Liberal Trade Policy? *Journal of International Economics*. 63,(2):209–235.
- Subramaniam, Arvind, Shang-Jin Wei (2003). The WTO Promotes Trade, Strongly but Unevenly. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 10024, Cambridge/Mass.
- Tumlir, Jan (1985). *Protectionism: Trade Policy in Democratic Societies*, Washington: D.C. American Enterprise Institute.
- UNCTAD (2007). *Review of Maritime Transport 2007*, Geneva.
- Wilckens, Sebastian (2008). *An Economic Analysis of the WTO's Dispute Settlement System*. Dissertation Kiel, unveröffentl. Manuskript.

Grafik 1 — Durchschnittliche angewandte Zölle,
1981-2007 und Vertragszölle 2007 in v.H.,
nach Einkommensgruppen (ungewichtet)



Quelle: Ng, Francis (2007), „Data on trade and import barriers”,
www.worldbank.org/trade.

Grafik 2 — Durchschnittliche angewandte Zölle in vH,
1981-2007, nach Ländern (ungewichtet)



Quelle: Ng, Francis (2007), „Data on trade and import barriers”,
www.worldbank.org/trade.

Tabelle 1 Angewandte und vertragliche durchschnittliche Industriegüterzölle 2004 (HS6 Niveau)

Schwellen- und Entwicklungsländer	Angewandt	Vertraglich	Industrielländer	Angewandt	Vertraglich
Brasilien	16,0	29,4	EU	4,7	3,9
China (2005)	9,1	9,2	USA	3,9	3,2
Indien (2005)	12,5	37,0	Kanada	5,0	5,4
Indonesien	8,0	36,0	Australien	6,4	11,0
Korea	7,8	10,2	Japan	1,9	2,3
Malaysia	8,5	12,7	Neuseeland	4,3	10,9
Mexiko	18,4	34,9			
Philippinen	9,1	20,4			
Südafrika	7,6	12,2			
Thailand	15,6	23,6			

Quelle: Australian Government (2004), Messerlin (2006).