

Vielfach wird behauptet, die globale Einkommensverteilung entwickle sich dramatisch auseinander und die unfaire globale Weltwirtschaftsordnung sei schuld daran. Was ist dran an diesem Argument? Und wie kann man überhaupt über fairen Handel nachdenken? Welche Probleme tauchen im Zusammenhang mit den aktuellen handelspolitischen Initiativen – z.B. das transatlantische Abkommen TTIP – auf? Gibt es mit Blick auf Ungleichheit und Fairness aktuell wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf?

Globale Ungleichheit, fairer Handel und die Weltwirtschaftsordnung

Globale ökonomische Ungleichheit: Ein Blick auf die Zahlen

Die öffentliche Debatte um fairen Handel findet vor dem vermuteten Hintergrund statt, dass die globale wirtschaftliche Ungleichheit laufend zunimmt und dass die aktuellen Regeln und Praktiken des Welt Handels dafür verantwortlich sind. Es lohnt sich, mit einem groben Blick auf die Zahlen zu beginnen.

An der zunehmenden Ungleichverteilung der Vermögen gibt es wenig Zweifel (vgl. Piketty 2014). Differenzierter ist hingegen der Befund hinsichtlich der laufenden Einkommen. Die Situation ist stark geprägt davon, dass große, aber relativ arme Volkswirtschaften, wie China, Indien, Brasilien oder Indonesien, in den letzten Jahren hohe Wachstumsraten der realen Pro-Kopf-Einkommen erzielt haben. Abbildung 1 zeigt, dass die Ungleichheit der Verteilung der Pro-Kopf-Einkommen bis Mitte der 1990er Jahre zugenommen hat, seitdem aber sinkt. In der Abbildung wird das Ausmaß der Ungleichheit mit der Standardabweichung der logarithmierten Pro-Kopf-Einkommen gemessen; dabei werden Daten für 167 Länder von der neuesten Version der Penn World Tables verwendet.

Auch bei der Ungleichheit innerhalb einzelner Länder ergibt sich ein differenzier-

tes Bild. Abbildung 2 vergleicht für einige Entwicklungsländer die Entwicklung der internen Ungleichheit, gemessen am Gini-Koeffizient, über die vergangenen drei Jahrzehnte. Ein Gini-Koeffizient von 0 bedeutet perfekte Gleichverteilung, und ein Wert von 1 bedeutet ein Maximum an Ungleichverteilung. Die Dekadendurchschnitte wurden anhand der World Development Indicators der Weltbank berechnet. Demnach ist für einige Entwicklungsländer die Einkommensungleichheit in den letzten drei Jahrzehnten stark angestiegen (wenn auch teilweise von niedrigen Ausgangsniveaus), so zum Beispiel in Bangladesch, China, Ghana, Peru oder Südafrika. Aber in anderen Ländern beobachtet man keine klaren Trends, etwa in Äthiopien, Mexiko oder Nigeria, wo die Ungleichheit schon 1980 relativ hoch war, sich dann aber nicht monoton erhöht hat. In manchen Ländern ist die Ungleichheit über die letzten Jahrzehnte sogar deutlich gefallen, beispielsweise in Brasilien, Malaysia oder Pakistan.

Betrachtet man die Einkommensverteilung für die Weltbevölkerung als Ganzes, so stellt man fest, dass der Gini-Koeffizient von Anfang des 20. Jahrhunderts bis zu den 1990er Jahren leicht gestiegen ist, und zwar von 61 auf 66 (vgl. Bourguignon und Morrison 2002). Während der dann folgenden Phase der Globalisierung ist die weltweite Ungleichheit in den 1990er Jahren noch einmal etwas angestiegen (auf einen Wert knapp über 70), nach der Jahrtausendwende zeichnet sich aber eine leichte Umkehr des Trends ab: Der Gini-Koeffizient für die weltweite Ungleichheit wird für 2008 auf 66,5 geschätzt (vgl. Milanovic 2011).

Durch die Arbeiten von Atkinson, Piketty und anderen ist in letzter Zeit die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Einkommensungleichheit am oberen Rand der Vertei-



Gabriel Felbermayr*

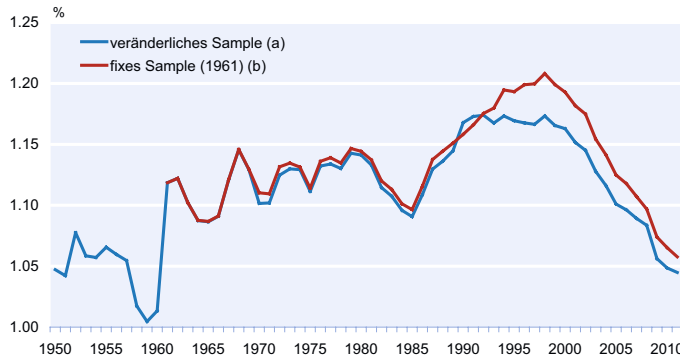


Wilhelm Kohler**

* Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. reale und monetäre Außenwirtschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

** Prof. Dr. Wilhelm Kohler ist Inhaber des Lehrstuhls International Economics an der Universität Tübingen und ifo-Forschungsprofessor.

Abb. 1
Entwicklung der globalen Ungleichheit der Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ländern



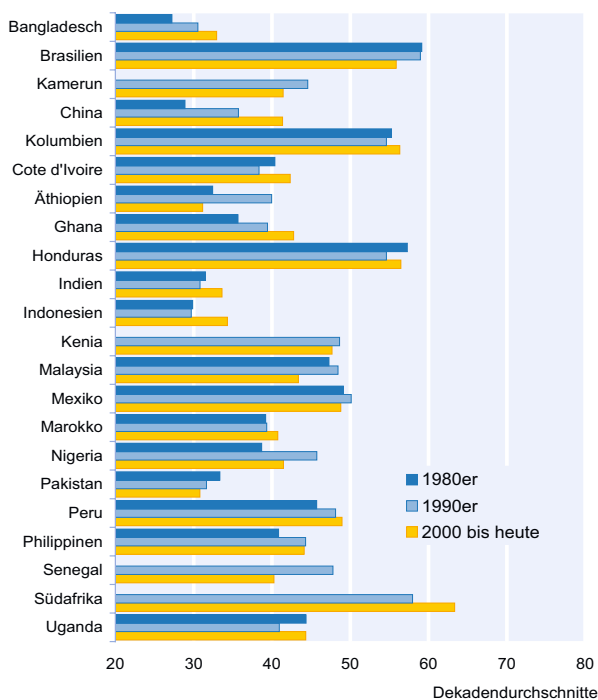
Ungleichheit wird hier als Standardabweichung der logarithmisierten realen Pro-Kopf-Einkommen (berechnet mit Kaufkraftparität) verstanden, wobei mit der Bevölkerungsgröße gewichtet wurde.

(a) Es verwendet alle 167 in der Datenbank befindlichen Länder.
 (b) Es beschränkt sich auf jene 108 Länder, die seit 1961 ununterbrochen existiert haben.

Quelle: Penn World Tables 8.0; Berechnungen der Autoren.

lung gelenkt worden. Es zeigt sich nämlich, dass in den letzten drei Jahrzehnten in vielen Ländern der Welt der Einkommensanteil des obersten Perzentils der Einkommensverteilung stark zugenommen hat. Und man beobachtet dies nicht nur für die USA, wo dieser Anteil – unter Einbeziehung von Kapitaleinkommen (und »capital gains«) – von unter 15% zu Beginn der 1990er Jahre auf fast 24% im Jahr 2008 gestiegen ist, sondern – soweit Daten verfügbar sind – auch für

Abb. 2
Ungleichheit innerhalb ausgewählter Entwicklungsländer



Ungleichheit gemessen am Gini-Koeffizienten. Gini-Indizes messen laut Weltbank i.d.R. die Konsumungleichheit. Memorandum: Gini-Koeffizient 2010 für Deutschland: 30,6, für USA: 41,1.

Quelle: World Indicators (2014); Dekadendurchschnitte: Berechnungen des Autors.

viele Entwicklungs- und Schwellenländer, wenngleich auf etwas niedrigerem Niveau. So ist z.B. der Anteil des obersten Perzentils – unter Ausschluss von Kapitaleinkommen – in China zwischen 1985 und 2005 von ca 2,5% auf etwa 6% gestiegen.¹

Im gegenwärtigen Kontext ist indes das untere Ende der Einkommensverteilung wichtiger als das obere. Und hier ist wiederum die Inzidenz von absoluter Armut von besonderer Bedeutung. Die Weltbank berechnet heute die Grenze zur absoluten Armut als ein Einkommen von 1,25 US-Dollar pro Tag, in Kaufkraftparität gemessen.² Die in den letzten drei Jahrzehnten beobachtete Rechtsverschiebung der gesamten Einkommensverteilung hat, selbst da wo dies mit einer Verstärkung der Ungleichheit einherging, einen großen Teil aus dem Zustand absoluter Armut befreit. In einer viel beachteten Arbeit hat Sala-i-Martin (2006) diesen Effekt auf der Basis der Penn World Tables für insgesamt 138 Länder quantifiziert. Nach seinen Schätzungen ist der Anteil der absolut armen Personen an der Weltbevölkerung im Jahr 2000 auf ca. ein Drittel des Wertes von 1970 gesunken.³ Der Eindruck eines rapiden Zurückgangs wird durch den neuesten Global Monitoring Report (GMR) der Weltbank bestätigt:⁴ Zwischen 1990 und 2011 hat sich die weltweite Armutsrate von ca. 36% auf weniger als 15% verringert. Die Tendenz ist in allen Weltregionen zu beobachten, wenngleich der Trend zum Beispiel in Südostasien stärker ausgeprägt ist als in Afrika oder Südamerika. Auch in absoluten Zahlen ist die Anzahl der extrem Armen gefallen: von ca. 1,94 Mrd. Personen 1981 auf 1,01 Mrd. im Jahr 2011.

Der GMR weist auch aus, dass in 58 aus 86 Entwicklungsländern zwischen 2006 und 2011 die Einkommen der 40% Ärmsten stärker gestiegen sind als der jeweilige Länderdurchschnitt. In diesen Ländern war das Wachstum also »inklusive«. In 18 der Länder gingen aber die Einkommen der ärmsten 40% zurück, so dass insgesamt ein gemischtes Bild entsteht. Auch bei den anderen »Millennium-Zielen« gab es in vielerlei Hinsicht deutliche Fortschritte, wenngleich hier im Vergleich zum Ziel Eindämmung der absoluten Armut noch deutlich mehr zu tun ist.

Trotz dieser Lichtblicke am unteren Ende der Einkommensverteilung vermittelt dieser grobe Blick auf die Zahlen den

Trotz dieser Lichtblicke am unteren Ende der Einkommensverteilung vermittelt dieser grobe Blick auf die Zahlen den

¹ Diese Zahlen stammen aus <http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu/>.
² Die Grenze ist inhaltlich gesehen definiert als jenes Einkommen, das ein Individuum in seiner jeweiligen Umgebung haben muss, um einen Mindeststandard der Lebensmittelversorgung, Kleidung, Gesundheitsversorgung und Wohnung zu gewährleisten.
³ Genauer: Bei einer Grenze von 1 US-Dollar/Tag (bis 2005 die Weltbank-Armutschwelle) von 15,4 auf 5,7%, bei einer Grenze von 1,5 US-Dollar/Tag von 20,2 auf 7%; und bei einer Grenze von 2 US-Dollar/Tag von 29,6 auf 10,6%.
⁴ Vgl. http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/gmr/gmr2014/GMR_2014_Full_Report.pdf.

Eindruck eines erheblichen globalen Ungleichheitsproblems. Wirtschaftlicher Wohlstand ist zwischen und innerhalb der verschiedenen Regionen der Welt sehr ungleich verteilt. Die aktuelle politische Diskussion lässt klar erkennen, dass das momentan existierende Niveau der globalen Ungleichheit weitgehend als inakzeptabel hoch empfunden wird. Wir müssen an dieser Stelle offenlassen, ob das globale Wirtschaftssystem, insbesondere der internationale Handel und der internationale Kapitalverkehr (Portfolioinvestitionen und internationale Direktinvestitionen), kausal für die hohe Ungleichheit in der Welt verantwortlich sind. Die Kausalitätsfrage muss auf konkrete Fälle und Szenarien bezogen gestellt und empirisch untersucht werden; sie verweigert sich einer einfachen, pauschalen Antwort.⁵ Eines scheint allerdings klar: Die aktuelle politische Diskussion wird nicht getragen von dem Vertrauen darauf, dass das globale Wirtschaftssystem gewissermaßen automatisch einen signifikanten Beitrag zur Verringerung der globalen Ungleichheit leisten wird. Sie spiegelt vielmehr die Überzeugung wider, dass die gebotene Verringerung der globalen Ungleichheit wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf konstituiert. Zumindest die Überzeugung, dass kluges wirtschaftspolitisches Handeln mit Bedacht auf globale Ungleichheit Linderung verschaffen kann. Eine Idee, die in diesem Zusammenhang immer wieder diskutiert wird und auch in beachtlichem Ausmaß zu konkreten Maßnahmen geführt hat, ist die des »fairen Handels«. Wir wollen uns hier im Folgenden fragen, was »fairer Handel« an verschiedenen Stellen der politischen Diskussion de facto bedeutet und welche Bedeutung dem Konzept des »fairen Handels« für die Lösung des Ungleichheitsproblems zukommen kann.

»Trade that is not only free, but fair«: Oxymoron oder Tautologie?

Kann freier Handel überhaupt fair sein? Oder ist freier Handel immer automatisch fair? Dies sind Fragen, die in Politik und Gesellschaft mit zunehmender Dringlichkeit diskutiert werden.

Präsident Barack Obama verweist in Reden der letzten Jahre gerne auf das Ziel, freien und fairen Handel weltweit zu sichern: »trade that is not only free, but also fair«. ⁶ Dieser Relativierung der Idee des Freihandels würde wohl fast jeder Politiker zustimmen. Zwar sind beides, Freiheit und Fairness, jeweils positiv besetzte Begriffe, aber bezogen auf Handel scheint es notwendig, Freiheit durch das Gebot der Fairness einzuschränken. Darin spiegelt sich wider, dass die Idee des Freihandels in den letzten Jahren erheblich an Strahlkraft

eingebüßt hat, auch – und vielleicht hauptsächlich – weil der ungehemmte globale Kapitalismus in den Augen vieler Menschen ursächlich verantwortlich ist für als unfair empfundene Zustände der Einkommens- und Vermögensungleichheit.

Ein Kernproblem der Debatte liegt darin, dass verschiedene Kommentatoren ganz Unterschiedliches mit dem Begriff der Fairness verbinden. Es lassen sich mindestens drei unterschiedliche Bedeutungen ausmachen.

Fairness: Reziprozität in der Handelspolitik

Die erste Bedeutung taucht regelmäßig auf, wenn der amerikanische Präsident von seiner Handelspolitik spricht, zum Beispiel von den in Verhandlung befindlichen transatlantischen (TTIP) und transpazifischen (TTP) Abkommen. Wenn er in diesem Zusammenhang von »trade that is not only free, but also fair« spricht, dann folgt sehr schnell der Verweis auf China. China ist für ihn – und für einen Großteil des politischen Establishments in den USA – das Beispiel eines Handelspartners, der sich nicht an die Regeln der Fairness hält, indem er sich durch Währungsmanipulation, unlautere Subventionierung von Staatsunternehmen, fehlenden Respekt vor dem geistigen Eigentum ausländischer Wettbewerber und durch strategisches Dumpingverhalten bei der Preissetzung unlautere Vorteile im internationalen Wettbewerb verschafft. Die Auswirkungen dieser Verletzung des Fairnessgebots werden dabei meist am hohen Handelsbilanzüberschuss Chinas mit den USA gemessen.

Argumente dieser Art haben in der USA Tradition; in den 1980er Jahren waren sie gegen Japan gerichtet. Im Kern wirft man dem Handelspartner fehlende Reziprozität vor: Während der eigene Markt vermeintlich offen gehalten wird, sieht man den ausländischen Markt als durch Barrieren oder durch unterbewertete Währungen geschützt. Unabhängig davon, ob dieser Vorwurf faktisch zu Recht erhoben wird, ist aus theoretischer Sicht mitnichten klar, dass Nichtreziprozität dieser Art (einmal abgesehen von der Verletzung geistiger Eigentumsrechte) für das Inland unvorteilhaft sein soll. Geradezu abwegig schiene es, Reziprozität – oder »Fairness« – in andere Richtung gehend herzustellen, nämlich durch den Aufbau von Barrieren für den heimischen Markt.

In der Tat lehrt uns die Theorie des internationalen Handels, dass vieles von dem, was in dieser Debatte als unfaires Verhalten des Handelspartners gebrandmarkt wird, zu einer für das Inland wohlfahrtserhöhenden Verbesserung der Terms of Trade (relative Preise der importierten und exportierten Güter) führt.⁷ In der Verkenning dieses Wirkungskanals und in der

⁵ Wir unternehmen aus diesem Grunde hier erst gar nicht den Versuch, die umfangreiche Literatur zu dieser Frage zusammenzufassen.

⁶ Konkret z.B. in der »State of the Union Address« am 20. Januar 2015: »That's why I'm asking both parties to give me trade promotion authority to protect American workers, with strong new trade deals from Asia to Europe that aren't just free, but are also fair.« (vgl. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/20/remarks-president-state-union-address-january-20-2015>).

⁷ Das gilt – mit wenigen Ausnahmen – auch für Dumping. Rechtliche Vorkehrungen für Anti-dumping nehmen extensiv Bezug auf den positiv konnotierten Begriff des »fair value« als Kriterium für die Feststellung von Dumping. Aufgrund ausländischer Konkurrenz aus dem Markt gedrängt zu werden, ist für einzelne Firmen nie angenehm, aber essentieller Bestandteil der Vorteilhaftigkeit der internationalen Arbeitsteilung für ganze Länder.

Obsession mit ausländischen Handelsbilanzüberschüssen als Signal für mangelnde Fairness, sowie in der Gleichsetzung solcher Überschüsse mit dem Verlust inländischer Jobs, erkennt man die grundsätzlich merkantilistische Orientierung, die hinter dieser Idee von fairem Handel steckt. Diese Bedeutung von Fairness verkennt die Natur der Vorteilhaftigkeit des internationalen Handels, die auf Tausch beruht, und nicht auf dem Export per se. Das ist schon oft betont worden, und es bedeutet hier schlicht und einfach, dass in diesem Sinne verstandene Fairness im internationalen Handel kein Desiderat sein kann; auch nicht mit Blick auf das Ungleichheitsproblem.

Zwei Dinge müssen hier allerdings noch betont werden. Erstens ist die der multilateralen Handelsliberalisierung gemäß WTO innewohnende Reziprozität im Abbau von Barrieren keineswegs verkehrt. Das Gegenteil ist der Fall. Man spricht hier manchmal auch von einer doppelten Dividende: dem Vorteil durch die eigene Handelsöffnung, und jenem, der zusätzlich durch reziprokes Verhalten entsteht.

Und zweitens bedeutet es nicht, dass ein Land nichts gegen Ungleichheit tun kann oder soll. Dass die Zunahme des internationalen Handels, sei sie nun bedingt durch »unfaire« Praktiken der Handelspartner oder durch geringere Transport- und Kommunikationskosten, die Einkommensungleichheit innerhalb eines Landes erhöhen kann, ist nicht nur eine theoretische Möglichkeit, sondern auch empirisch relevant. Aber diese Handelszunahme unter Verweis auf Fairness gegenüber den (potenziellen) Verlierern durch künstliche Barrieren zu vereiteln, kann schwerlich als Verbesserung bezeichnet werden. Zumindest ist es eine ineffiziente (»zweitbeste«) Politik. Die effiziente (»erstbeste«) Politik besteht in einer Kompensation der Verlierer durch verzerrungsfreie Maßnahmen der Einkommensumverteilung. Wenn ein bestimmtes Maß an Ungleichheit nach den Wertvorstellungen einer Gesellschaft als inakzeptabel gilt, dann kann und soll die Wirtschaftspolitik diese Ungleichheit korrigieren, egal ob die Ungleichheit durch als »unfair« empfundenen Verhalten von Handelspartnern entstanden ist oder durch technischen Fortschritt (im Ausland oder auch im Inland). Aber sie sollte dies tunlichst nicht mit Handelspolitik tun, die stets mit starken Preisverzerrungen verbunden ist.

Fairness: Beachtung von Standards

Eine zweite Interpretation des Begriffes Fairness stellt auf Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards ab. Das Argument ist, dass Handel unfair sein kann, wenn in unterschiedlichen Ländern die Produktion in unterschiedlicher Weise von teuren sozial- oder umweltrechtlichen Vorschriften betroffen ist. Dann, so wird argumentiert, läge kein »level playing field« vor, und freier Wettbewerb sei schädlich. Man begegnet diesem Argument vor allem in den USA und in der EU. Es führt zu der Forderung, durch Handelsabkommen (oder auch durch unilaterale Handelspolitik) sicherzustellen, dass die Handelspartner ihre Regulierung auf das Niveau der USA

oder der EU anheben. In der Tat begegnet man diesem Argument auch bezogen auf die Handelsbeziehungen zwischen den USA und der EU, auch und gerade vor dem Hintergrund des momentan verhandelten Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommens.

Dieser Fairnessgedanke scheint zunächst nobler als die unter a) skizzierte Argumentation unfairer Handelspolitik. Dort ging es um vermeintlichen Schaden für das Inland, egal ob der fragliche Handel im Ausland Schaden anrichtet. Hier geht es vorgeblich um die Sorge des Inlandes um Schaden, der im Ausland (bei ausländischen Arbeitnehmern bzw. der ausländischen Umwelt) oder für die Welt als Ganzes (etwa durch CO₂-Ausstoß) entsteht.

Gleichwohl birgt auch diese Ebene der Argumentation Probleme. Zunächst scheint es problematisch, das »level playing field« über *einheitliche* Standards zu definieren. Länder in unterschiedlichen Entwicklungsstufen, mit unterschiedlichen kulturellen, klimatischen und geologischen Voraussetzungen mögen gute Gründe dafür haben, unterschiedliche Umweltstandards zu setzen. So mag es in einem Land in der Sahelzone viel wichtiger sein, hohe Standards beim Gewässerschutz zu haben und niedrigere im Luftschutz, und in einem Land in einer anderen Klimazone mag es umgekehrt sein. Eine einheitliche Regulierung würde niemals für beide Länder passen, und zwar weil – technisch gesprochen – der Schattenpreis für das mit der Regulierung hergestellte öffentliche Gut verschieden ist. Mit freiem Handel würde sich dann dieser Schattenpreis anpassen, weil sich die relative Nützlichkeit unterschiedlicher Regulierungsvorhaben verändert. Das eigentliche Ziel darf also hier nicht die Einheitlichkeit der Standards sein, sondern die Internalisierung der jeweils gegebenen externen Effekte. Die Betrachtung der Problematik unter der *internationalen* »Fairnesslupe« verstellt den Blick auf das, worum es eigentlich geht, nämlich dass die Preise der international gehandelten Güter tunlichst die jeweils (auch im Ausland) gegebenen Opportunitätskosten korrekt widerspiegeln.⁸

Bei Arbeits- und Sozialstandards ist die Sache insofern anders, als es einen Grundkanon von Normen gibt, die in der Tat den Charakter *universeller* Menschenrechte haben (z.B. das Verbot von Kinderarbeit oder Sklaverei), die nicht durch die besondere Situation eines Landes relativiert werden dürfen. Aber die politische Diskussion geht häufig sehr viel weiter, etwa wenn deutsche Gewerkschaften fordern, andere Länder müssten die Arbeits- und Sozialstandards Deutschlands übernehmen. Zunächst mutet diese Forderung altruistisch an. Sie zielt darauf ab, dass auch die Arbeitnehmer anderer Länder an den Segnungen des hierzulande errungenen sozialen Fortschrittes teilhaben sollen, und Handelsabkommen bzw. die Handelspolitik bieten dafür ein Einfallstor. Oftmals

⁸ Man beachte hier noch einmal, dass dieses Anliegen dem unter a) diskutierten Fairnessgedanken fremd ist. Auch bei Dumping geht es typischerweise nur um die privaten Kosten des ausländischen Herstellers.

besteht aber der Verdacht, dass hinter dem Export von eigener Regulierung ein protektionistisches Motiv steht, nämlich der Schutz der eigenen Arbeitsmärkte vor unliebsamem internationalem Wettbewerb. Zumindest besteht die Gefahr des Missbrauchs dieser an sich positiv besetzten Idee für die Verfolgung partikulärer Gruppeninteressen.

Jenseits jener Standards, die den Charakter universeller Menschenrechte haben, existiert ein großer Bereich, in dem die einzelnen Länder unter Beachtung ihrer jeweiligen Präferenzen und technologischen Gegebenheiten ihre eigenen optimalen Standards finden müssen. Diese länderspezifischen optimalen Standards und Institutionen sind integraler Bestandteil jener Ländercharakteristika, die die komparativen Vorteile der Länder bestimmen.⁹ Eine darauf basierende internationale Arbeitsteilung gereicht beiden Seiten des internationalen Handels (wenn auch meist nicht allen Individuen) zum Vorteil. Ins Extrem gedacht ist die Vorstellung einheitlicher Standards vergleichbar mit der absurden Forderung der »Einebnung« komparativer Vorteile im Namen der Fairness.¹⁰

Fair Trade

Die dritte Bedeutung von Fairness im internationalen Handel besinnt sich auf die eigentliche Bedeutung des Wortes: Es geht um faire Aufteilung des Wohlstandszuwachses, der durch internationale Arbeitsteilung bzw. durch ein bestimmtes Handelsliberalisierungsabkommen entsteht. Dabei kommen wir zunächst wieder auf die bereits erwähnten Terms of Trade, allerdings mit einem entscheidenden Unterschied. Während sich das Fairnessgebot dort in merkantilistischer Weise gegen »unfair« billige Importe wendet, um vermeintlichen Schaden im Inland zu vermeiden, geht es hier um die in den Industrieländern existierende Sorge, dass den Entwicklungsländern aufgrund niedriger Exportgüterpreise ein unfair kleiner Anteil der Wohlstandsgewinne aus dem internationalen Tausch (»gains from trade«) zufällt.

Man fragt natürlich hier sofort nach dem Kriterium für faire relative Preise. Zunächst ist der normativen Theorie des internationalen Handels die Kategorie der Fairness von Terms of Trade fremd. Was die Theorie stets betont, ist, dass ein kleines Land – ceteris paribus – stärker durch Öffnung gegenüber Handel profitieren kann als ein großes Land. Für ein kleines Land bedeutet Handel eine starke Zunahme der Nachfrage nach seinen Exportgütern und somit im Marktgleichgewicht eine starke Erhöhung seiner Exportpreise. Für

ein großes Land hingegen macht internationaler Handel keinen großen Unterschied. Dies scheint ein bisschen im Widerspruch zum Tenor der entwicklungspolitischen Debatte, in der Ländergröße im Zweifel als Vorteil gesehen wird. Aber die Erkenntnis hilft hier nicht weiter, weil viele Entwicklungsländer de facto sehr groß sind und weil Entwicklungsländer häufig wenig differenzierte Exportgüter anbieten, für deren relative Preise jeweils das gesamte Weltmarktangebot relevant ist, und nicht das Exportangebot eines einzelnen (wie auch immer kleinen) Entwicklungslandes.¹¹

Grundsätzlich fällt den relativen Preisen – im internationalen Handel, wie auch bei nicht-handelbaren Gütern – die Funktion der Herstellung eines Marktgleichgewichts zu, das dem Kriterium der Effizienz genügen soll, und nicht dem Gebot der Fairness. Effizienz impliziert allerdings unverzerrte Preise, und Preisverzerrungen entstehen u.a. dann, wenn einzelne Akteure Marktmacht haben. In solchen Fällen ist nicht nur die Effizienz verletzt, sondern es ist damit häufig auch ein als unfair empfundenenes Ausbeutungsverhältnis verbunden, z.B. Ausbeutung der Konsumenten durch einen Monopolanbieter. Aber selbst wenn die Gleichgewichtspreise unverzerrt sind, mögen sie in den Augen vieler als unfair empfunden werden, und es stellt sich dann die Frage, welche Konsequenzen sich ggf. daran knüpfen sollen.

Marktmachtbedingte Verletzung von Fairness mag in einzelnen Fällen durch Wettbewerbspolitik beseitigt werden, aber auch Wettbewerbspolitik ist nicht in erster Linie der Idee der Fairness verpflichtet, sondern der Markteffizienz. Vor allem aber scheint der Verweis auf Wettbewerbspolitik im entwicklungspolitischen Kontext ins Leere zu gehen, denn der praktisch relevanteste Fall ist hier wohl die Marktmacht auf der Nachfrageseite bei internationalen Vertriebsstrukturen für klassische Exportgüter von Entwicklungsländern, wofür es schlichtweg keine schlagkräftigen wettbewerbspolitischen Institutionen gibt.

Es bleibt also die Frage nach möglichen Konsequenzen, die sich an den zunächst subjektiven Befund knüpfen, dass ganz bestimmte relative Preise im Handel mit Entwicklungsländern unfair sind, mit oder ohne Marktmacht im Hintergrund. Nachdem Fairness eine inhärent individuelle Kategorie ist, stellt sich diese Frage zunächst auf individueller Ebene. Eine lange Literatur zum Thema »fair wages« zeigt, dass Individuen ihrer Präferenz für Fairness unter gewissen Bedingungen durch entsprechendes Verhalten Ausdruck verleihen können und dass daraus im Ergebnis »fairere« Preise resultieren. Indes geht es dort in der Regel um das Verhalten dessen, der sich selbst als unfair behandelt fühlt. Im Kontext von unfairen Terms of Trade im Handel mit den Entwicklungsländern wird man davon ausgehen müssen, dass die-

⁹ Diese Vorstellung von institutionell bedingten komparativen Vorteilen ist mittlerweile fest etabliert, insbesondere bezogen auf Institutionen für Finanz- und Arbeitsmärkte (vgl. Nunn und Treffer 2014).

¹⁰ Wie Lawrence (2007) anmerkt, ist das wohl ein Grund dafür, dass Fairness in den Lehrbüchern zur Theorie des Internationalen Handels weitestgehend fehlt: »Fairness Metaphors such as the level playing field can be highly misleading when our theories of comparative advantage tell us that trade occurs precisely because the field is sloped in one direction or another« (S. 1007).

¹¹ Wir gehen hier bewusst nicht auf die lange entwicklungstheoretische Debatte über die Frage der säkularen Verschlechterung der Terms of Trade für (Primärgüter exportierende) Entwicklungsländer ein (sogenannte Prebisch-Singer-Hypothese); vgl. dazu Harvey et al. (2010).

ses Paradigma nicht weiterhilft. Das Grundproblem resultiert hier gerade aus dem Mangel an effektiven Handlungsoptionen seitens der durch geringe Exportgüterpreise benachteiligten Personen in den Entwicklungsländern.

Nun wissen wir allerdings aus vielen experimentellen Studien, dass Präferenzen für Fairness auch im altruistischen Sinne empirisch relevant sind. Das sollte eigentlich bedeuten, dass ein Anreiz für »faites« Verhalten auch auf der anderen Seite, d.h., bei den Nachfragern der Entwicklungsländerexporte in den Industrieländern gegeben sein muss. Kann man das Fairnessgebot im internationalen Handel also auf dezentrale Weise dem altruistischen Verhalten von Individuen in den Industrieländern anheimstellen?

Die Antwort darauf ist wohl ein partielles Ja, denn man beobachtet eine breit aufgestellte soziale Bewegung mit zahlreichen NGOs, die dieses Verhalten durch Initiativen der Produktauszeichnung mit Fair Trade Labels hervorrufen wollen.¹² Diese Bewegung war und ist primär auf höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen von Produzenten ausgerichtet, sie erfasst aber auch breitere und weniger klar definierte Anliegen unter dem Sammelbegriff der Nachhaltigkeit. Insgesamt erfasst sie weltweit mittlerweile mehr als eine Million Produzenten, weitestgehend im Bereich landwirtschaftlicher Primärgüter (vgl. Dragusanu et al. 2014).

Die ökonomische Funktion dieser weitestgehend zivilgesellschaftlich organisierten Bewegung ist ebenso einfach wie wichtig. Geht man davon aus, dass die zuvor genannten Präferenzen für Fairness auch konkret in Zahlungsbereitschaft münden, und nur dann wird man von echten Fairnesspräferenzen sprechen können, so stehen Produzenten und Konsumenten vor einem Informations- und Koordinationsproblem. Ohne zuverlässiges Instrument der Differenzierung zwischen Produkten, die unter Beachtung von Fairness erstellt bzw. vertrieben worden sind, wird es schlichtweg keinen Markt für Fair-Trade-Güter geben. Gelingt es jedoch, dieses Problem durch eine »Zertifizierungsindustrie« zu lösen, so entsteht durch die Etablierung eines Marktes für solche Güter eine Pareto-Verbesserung.¹³ Der Fairnessgedanke kommt zum Tragen: Produzenten in den Niedriglohnländern erhalten höhere Löhne oder arbeiten allgemein unter besseren Bedingungen. Zugleich werden genuine Präferenzen der Nachfrager befriedigt. Die Teilnahme an diesem Markt erfolgt auf beiden Seiten selbstselektiert, also freiwillig, so dass dabei niemand schlechter gestellt wird.

Natürlich wird dieser Markt für Fair-Trade-Produkte nicht die gesamte Nachfrage decken, es sei denn die Präferenz für

¹² Man beachte hier den Unterschied zwischen Fair Trade als allgemeinem Begriff (wie hier verwendet) und Fairtrade, der Bezeichnung für das Zertifizierungssystem von *Fairtrade International*, einer Dachorganisation für verschiedene Initiativen in Richtung Fair Trade.

¹³ Vgl. dazu die in Dragusanu et al. (2014) erwähnte Literatur.

Fairness ist hinreichend stark ausgeprägt.¹⁴ Das Problem wird eben nur in dem Maße gelöst, in dem die angestrebte Fairness sich auch in Zahlungsbereitschaft niederschlägt und in dem das zuvor genannte Koordinationsproblem durch eine »Zertifizierungsindustrie« lösbar ist. Die verfügbare empirische Evidenz zeigt, dass die Konsumenten in Industrieländern mit Blick auf Fair Trade in beachtlichem Maße Präferenz (im Sinne von konkret geäußelter Zahlungsbereitschaft) für Fairness äußern.¹⁵ Das mag aber aus der Sicht der Wirtschaftspolitik noch deutlich zu wenig sein, in welchem Falle dem Fairnessgebot auf dezentrale Weise, d.h. durch individuelles Verhalten, nicht hinreichend Rechnung getragen wird.

Der Fairnessgedanke geht, sowohl was die geäußerte Zahlungsbereitschaft anlangt, als auch was die konkrete Organisation von Fair-Trade-Systemen anlangt, weit über faire Terms of Trade im engeren Sinne hinaus. In der Tat zielt Fair Trade nicht auf eine Korrektur der als unfair empfundenen Terms of Trade in der herkömmlichen Definition ab, sondern auf die Erhöhung der Löhne für Arbeit in der Produktion von Exportgütern in Entwicklungsländern, relativ zu den Exportgütern der Industrieländer. Manchmal wird hier von *faktoriellen* (konkret »single factorial«) Terms of Trade gesprochen. Bei einem funktionierenden Fair-Trade-System sind diese faktoriellen Terms of Trade bei der Produktion von Fair-Trade-Produkten höher als bei anderen Produkten. Zugleich aber knüpfen die existierenden Systeme das Fair Trade Label auch an die Einhaltung von Arbeitsstandards im weiteren Sinne sowie an Umweltstandards, die nicht zwingend mit höheren Löhnen verbunden sind.¹⁶ Die Zahlungsbereitschaft der Fair-Trade-Nachfrage zielt hier also auf eine »faire Bepreisung« anderer Faktoren als Arbeit ab, z.B. des Faktors Umwelt.

Umgekehrt kann eine Erhöhung der faktoriellen Terms of Trade auch ohne Erhöhung der Preise für die Nachfrager in Industrieländern zustande kommen. Das ist dann der Fall, wenn das Fair Trade Label an Vertriebsstrukturen ohne Monopsonrenten (bei großen internationalen Handelshäusern) geknüpft sind, wenn also die zunächst vorhandenen Monopsonrenten durch Änderung der Vertriebsstrukturen an die Produzenten weitergegeben werden.

Auch muss damit gerechnet werden, dass die Entstehung von Märkten für Fair-Trade-Produkte ihrerseits ganz spezifischen

¹⁴ Stähler und Richardson (2014) untersuchen die Frage, wie eine Verringerung der Handelskosten (Globalisierung) die Zahl und den Marktanteil der »Fair-trade«-Produzenten im Marktgleichgewicht verändert. Dabei zeigt sich u.a., dass Informationsasymmetrien zwischen dem Fair-Trade-Käufer und dem Fair-Trade-Produzenten dazu führen können, dass im Zuge der Globalisierung der Anteil der Fair-Trade-Produzenten relativ zu anderen Produzenten abnimmt (bei gegebenen Präferenzen für Fairness).

¹⁵ Vgl. dazu wieder Dragusanu et al. (2014).

¹⁶ Hier erkennt man auch eine Verbindung zum Fairnessgedanken in der unter b) diskutierten Fassung. Der entscheidende Unterschied ist der, dass »Fair-trade«-Systeme auf Freiwilligkeit beruhen und nicht auf die hoheitliche Durchsetzung von Standards abzielen.

Marktunvollkommenheiten unterliegt, die im Extremfall auch dazu führen können, dass solche Märkte erst gar nicht entstehen. Ob Fair-Trade-Systeme ihr eigentliches Ziel erreichen, hängt insbesondere davon ab, ob es gelingt, die Zertifizierung auf verlässliche Weise mit den gewünschten Kriterien auf Seiten der Produzenten zu verknüpfen. Im Einzelfall wird wohl fast unvermeidbar mit dem Problem asymmetrischer Information und mit nicht perfekt funktionierenden Anreizstrukturen bei der Selbstselektion von Produzenten zu rechnen sein.

Dragusanu et al. (2014) resümieren die verfügbare empirische Evidenz zur Effektivität existierender Fair-Trade-Systeme und kommen insgesamt zum Schluss, dass die intendierten Resultate vielfach erreicht wurden: »Fair Trade works«. Allerdings ist der Beitrag dieser Idee zur Lösung des Problems der Ungleichheit insgesamt doch sehr bescheiden. Die beschränkte Zahlungsbereitschaft für Fairness auf Seiten der Nachfrager in den Industrieländern, wie auch die Anreiz- und Informationsprobleme bei der Implementation von Fair-Trade-Systemen setzen der Fair-Trade-Idee doch deutliche Grenzen.

Resümee

Wie lautet nun die Antwort auf die eingangs gestellte Frage zur Beziehung zwischen Free Trade und Fair Trade? Die ersten beiden der oben diskutierten Bedeutungen von Fairness führen typischerweise zur Forderung, dass Handel im Namen der Fairness durch aktive Wirtschaftspolitik beeinflusst werden muss. In diesem Sinne insinuieren sie also ein Oxymoron. Indes führt die Vorstellung dieses Oxymorons, wie wir gezeigt haben, auf sehr problematische Pfade. Das Oxymoron besteht eher in umgekehrter Richtung: Zu Leitideen der Wirtschaftspolitik erhoben, führen diese Vorstellungen von Fairness tendenziell zu einer Minderung der Vorteile aus internationalem Handel.

In der dritten Bedeutung des Begriffes Fairness kommt man zunächst weder zu einem Oxymoron, noch zu Trivialität. Die Idee des Freihandels basiert auf einem funktionierenden Preissystem, und die resultierenden Preise handelbarer Güter sind weder von vornherein in Einklang mit subjektiven Fairnessvorstellungen, noch stehen sie zwingend im Widerspruch dazu. Fair-Trade-Initiativen sind taugliche Maßnahmen zur dezentralen Umsetzung von Fairnessvorstellungen, wo die Marktpreise diesen Vorstellungen widersprechen, solange damit auch private Zahlungsbereitschaft verbunden ist. Aber diesen Initiativen sind aus praktischer Sicht doch deutliche Grenzen gesetzt.

Es bleibt also die Frage nach wirtschaftspolitischem Handlungsbedarf, der sich aus den Grenzen der dezentralen Umsetzung von Fairnessvorstellungen ergibt, sei es aufgrund beschränkter individueller Zahlungsbereitschaft, sei es aufgrund von Anreiz- und Informationsproblemen bei Fair-Trade-Systemen. Aus diesen Grenzen resultiert wohl die auf

breiter Front erhobene Forderung, den Fairnessgedanken auch auf handelspolitischer Ebene, z.B. bei der Formulierung von Handelsabkommen, aufzugreifen – sehr prominent erhoben z.B. von Stiglitz und Charlton (2005).

Ein faires Welthandelssystem?

Nach welchen Leitlinien kann auf wirtschaftspolitischer Ebene, also zentral, für ein faires Welthandelssystem gesorgt werden? Man kann die Fairness des Welthandelssystems im Hinblick auf die Ungleichheit zwischen verschiedenen Ländern einerseits an *konkreten Ergebnissen* messen, andererseits aber auch an den *prozeduralen Vorkehrungen*, die den Interessen der armen Länder der Welt von vornherein gebührendes Gewicht beimessen und es den Regierungen dieser Länder mehr oder weniger leicht machen können, auf dem internationalen Parkett der Handelspolitik ihre Interessen zu verfolgen. Hier steht natürlich in erster Linie die WTO auf dem Prüfstand. Darüber hinaus aber kann man auch prüfen, ob und wie dem Fairnessgedanken in regionalen Handelsabkommen, wie etwa dem gegenwärtig verhandelten Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP), Rechnung getragen werden kann.

Die relative Bedeutung dieser beiden Ebenen mag man unterschiedlich einschätzen. Einerseits kann man argumentieren, dass am Ende immer das Ergebnis zählen sollte, egal wie es zustande gekommen ist. Dies impliziert unstrittige Kriterien und empirische Methoden zur Beurteilung der Fairness von Ergebnissen. Man kann aber, im anderen Extrem, auch argumentieren, dass ein Ergebnis dann automatisch als fair gelten soll, wenn es auf faire Weise zustande gekommen ist. Damit liegt die gesamte Last der Verantwortung für Fairness auf den prozeduralen Kriterien. Beide Extreme scheinen aus praktischer Sicht problematisch.

Was die Ergebnisseite betrifft, muss hier wohl an erster Stelle auf die handelspolitischen Implikationen der Agrarpolitiken in vielen Industrieländern, insbesondere in der EU, den USA und Japan, verwiesen werden. Diese Politiken zielen fast durchwegs auf Preisstützung für diverse Agrarprodukte in den Industrieländern ab, die natürlich bei im Prinzip offenen Märkten handelspolitisch durch Importzölle bzw. Exportsubventionen gestützt werden muss.¹⁷ Dadurch wird das Angebot der Industrieländer bei diesen Gütern künstlich erhöht, was deren Weltmarktpreise senkt und aus der Sicht jener Entwicklungsländer, die diese Güter ebenfalls exportieren, zu einer Verschlechterung der Terms of Trade führt. Darüber hinaus führt es bei gegebenen exogenen Schocks zu einer Erhöhung der Weltmarktpreisvolatilität, denn bedingt durch die perfekte Abschottung der Industrieländer gegenüber Preisschwankungen fällt die Preisanpassung auf den Welt-

¹⁷ Eine umfassende Darstellung dieser Agrarpolitiken findet man in Peterson (2009).

märkten stärker aus, als es sonst der Fall wäre. Auf diese Zusammenhänge ist schon unzählige Male hingewiesen worden (vgl. z.B. Panagariya 2005), bislang mit wenig Erfolg, was die tatsächliche Politik anlangt. All dies hat insofern mit dem globalen Welthandelssystem zu tun, als diese Agrarpolitiken nur deswegen so entstehen konnten, weil der Agrarsektor bis zur Uruguay-Runde des GATT aus allen Liberalisierungsbemühungen völlig ausgeklammert blieb.

Was die Ergebnisperspektive betrifft, steht man vor einer enormen methodischen Herausforderung. Wie kann man empirische Befunde betreffend die globale Ungleichheit auf solide Weise dem Welthandelssystem zurechnen? Wir haben auf dieses Problem oben schon hingewiesen. Man kann die Frage aber auch etwas stärker fokussiert angehen, und zwar im Sinne der Aufteilung der »gains from trade« bzw. der Vorteile, die aus einem konkreten Handelsabkommen (regional oder multinational) erwachsen, auf Industrie- und Entwicklungsländer. Die Ökonomie hat eine mittlerweile schon lange Tradition der Entwicklung und Anwendung von Simulationsmodellen, die diese Frage zu beantworten erlauben. Allerdings ist dabei bislang Fairness als Kriterium kaum je aufgetaucht, wenngleich normative Perspektiven (d.h., länderbezogene Wohlfahrtskriterien) an sich traditionell eine dominierende Rolle spielen.

Legt man bei der Analyse handelspolitischer Maßnahmen den Schwerpunkt auf die Ergebnisse in den armen Ländern der Welt, so stößt man unweigerlich auf das Problem, dass diese entscheidend davon abhängen, welche Wirtschaftspolitiken in diesen Ländern verfolgt werden. Man kann also argumentieren, dass ein konkretes Handelsabkommen (auf WTO-Ebene, oder ein regionales Abkommen wie die TTIP) nicht per se als fair oder unfair eingestuft werden kann, sondern nur mit Bezug auf bestimmte Wirtschaftspolitiken der armen Länder. Dieses Argument birgt natürlich die Gefahr der Immunsierung gegenüber der Fairnesskritik, indem man auf Begleitmaßnahmen seitens der Entwicklungsländer verweist, die vermeintlich für eine faire Aufteilung des Handelsgewinns notwendig sind. Dies können aber mitunter Maßnahmen sein, die in diesen Ländern – aus welchen Gründen auch immer – schlichtweg nicht implementierbar sind. Letztlich führt dies in eine Auseinandersetzung mit der Frage, in welcher Sequenz die verschiedenen Maßnahmen zur Verringerung der globalen Ungleichheit gesetzt werden sollen. Was die Fairness von Handelsabkommen anlangt, so kann man dieses Problem praktisch wohl nur dadurch lösen, dass bei der Impactanalyse jeweils die momentan verfolgten Wirtschaftspolitiken der armen Länder (wie auch immer schlecht diese eingestuft werden mögen) zugrunde gelegt werden.

Für Stiglitz und Charlton (2005) ist eine Ex-ante-Ergebnisanalyse unter Verwendung eines Simulationsmodells, das in seinen Annahmen speziell auf die Fairness zwischen Entwicklungs- und Industrieländern zugeschnitten ist, ein unverzicht-

bares Element eines fairen multilateralen Handelssystems. Damit sind wir eigentlich bereits auf der prozeduralen Ebene. Was das Ergebnis anlangt, verlangen Stiglitz & Charlton (2005) von einem fairen Abkommen, dass die Impactanalyse für die Entwicklungsländer höhere Gewinne (in Prozent des Inlandsprodukts) erwarten lässt als für die Industrieländer. Dieses Kriterium ist natürlich problematisch. Die Positivsummennatur des Handels gemäß komparativer Vorteile impliziert, dass gut konzipierte Szenarien der Handelsliberalisierung allen Ländern zum Vorteil gereichen. Will man tatsächlich auf Pareto-Verbesserungen verzichten, wenn sie die globale Ungleichheit erhöhen? Ein typischer Fall ist hier wohl die Beseitigung der Agrarprotektion in den Industrieländern, von der die Industrieländer wahrscheinlich noch mehr profitieren würden als die Entwicklungsländer.¹⁸ Auch fragt man sich, ob bei hinreichend unstrittig festgestellten negativen Auswirkungen auf einzelne Länder nicht an Kompensationszahlungen gedacht werden sollte.

Prozedurale Fairness scheint leichter zu beurteilen als ergebnisorientierte Fairness. Dabei kommt man sehr schnell auf die Grundpfeiler der WTO: Offenheit und Nichtdiskriminierung.¹⁹ Offenheit bedeutet hier zweierlei: Zum einen auf Länderebene die Offenheit von Organisationen und Abkommen für die Teilnahme bzw. Mitgliedschaft. Zum anderen die Offenheit von Märkten, hier verstanden als Gütermärkte (nicht als Länder), gegenüber Wettbewerb.

Die Zunahme der Mitgliedschaft von 23 Signatarstaaten des GATT (Genfer Abkommen von 1947) auf einen aktuellen Stand von 160 Mitgliedsländern lässt die WTO fraglos als offene Organisation erscheinen. Man sollte allerdings hier nicht übersehen, dass die Erlangung der Mitgliedschaft über die Zeit hinweg immer schwieriger und kostspieliger geworden ist.²⁰ Innerhalb der WTO stellt sich die Frage der Offenheit und Nichtdiskriminierung bezüglich der etablierten Verfahren für »contingent protection« (Anti-Dumping, Safeguard, Countervailing Duties) und für die diversen Streit-schlichtungsprozeduren. Beides ist wohl in formalem Sinne gegeben. Aber die unterschiedlich starke Inanspruchnahme dieser Verfahren durch Industrie- und Entwicklungsländer deutet schon darauf hin, dass diese Verfahren durch monetäre und administrative Hürden charakterisiert sind, die de facto zu einer Diskriminierung der Entwicklungsländer führen (vgl. wieder Stiglitz und Charlton 2005, S. 83).

Ähnlich verhält es sich bei den Verhandlungen für multilaterale Handelsliberalisierung im Rahmen der WTO (momentan die noch immer andauernde Doha-Runde). Prozedurale Fair-

¹⁸ Vgl. auch Lawrence (2007). Es sei nicht unerwähnt, dass Stiglitz und Charlton (2005, S. 76) dieses Problem sehr wohl diskutieren und für solche Fälle eine Aufweichung ihres Fairnesskriteriums zulassen wollen.

¹⁹ Das WTO-Prinzip der Reziprozität wird hier bewusst ausgelassen; wir verweisen auf unsere Kritik dieses Prinzips im Unterabschnitt »Fairness: Reziprozität in der Handelspolitik«.

²⁰ Es stellt sich hier z.B. die Frage, warum der WTO-Beitritt ein mehrere hundert Seiten umfassendes Abkommen mit teils schmerzhaften Konzessionen erfordern soll.

ness bedingt zweifellos Offenheit und Transparenz für alle Mitgliedsländer in den jeweils laufenden Beratungen. Aber Offenheit und Transparenz kommen nicht ohne Kosten. Zum einen verursachen sie Verfahrenskosten auf der WTO-Ebene. Vor allem aber erfordert die effektive Verwendung der offen und transparent zugänglichen Information auch Kosten für die einzelnen Mitgliedsländer. Diese Kosten können von Land zu Land unterschiedlich hoch sein (etwa in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit von geschultem Verhandlungspersonal), und für arme Länder können sie mitunter zu einem kritischen Problem werden. Offenheit und Transparenz sollte bewusst so gestaltet werden, dass diese Kosten auch für arme Länder in zumutbarem Rahmen bleiben.

Vor dem Hintergrund der rasanten Zunahme von regionalen Handelsabkommen besteht eine zentrale Herausforderung der Zukunft in der Frage der Offenheit von regionalen Handelsblöcken. Gemeint ist hier nicht nur Offenheit der Märkte dieser Länder für Anbieter aus Drittstaaten, sondern vor allem Offenheit der Blöcke für die Mitgliedschaft von Ländern. Die Frage stellt sich ganz allgemein, aber auch speziell vor dem Hintergrund der globalen Ungleichheit mit Blick auf arme Entwicklungsländer. Die grundsätzliche Ächtung von diskriminierenden Regionalabkommen im Regelwerk der WTO entspringt ja eigentlich nicht der Befürchtung, dass die Mitgliedsländer sich aufgrund der Viner'schen Handelsumlenkung selbst schaden. Das tun sie ja ggf. willentlich; sie könnten es vermeiden. Die Ächtung entspringt vielmehr der Sorge um die negativen Auswirkungen, insbesondere durch Terms-of-Trade-Effekte, auf Drittländer. Diese Effekte machen solche Abkommen z.B. aus der Sicht des o.g. Stiglitz-Charlton-Ergebniskriteriums fast zwingend unfair. Drittländer können diese Effekte ja nur bedingt (über die Anwendung des Artikels XXIV/GATT im Rahmen der WTO) verhindern, und es stellt sich die Frage, ob das Recht der Teilnahme an solchen Regionalabkommen nicht viel besser und wirksamer ist für die Vermeidung von negativen Drittländereffekten als die Möglichkeit der Verhinderung. Dieses Recht könnte auf geeignete Weise im Rahmen einer Revision des WTO-Regelwerks eingeführt und gestaltet werden, es kann aber unabhängig davon im Namen der Fairness auch in den Regionalabkommen selbst vorgesehen werden. Das gilt gerade für die sogenannten »Megadeals«, wie die TTIP zwischen den USA und der EU.

Die Mitgliedschaft kann hier durchaus auch variabel und abgestuft gestaltet werden. Die High Level Working Group der USA und der EU schlägt vor, dass die EU und die USA im Rahmen ihrer TTIP ständig Konsultationen über »Regulatory Issues und Non-Tariff Barriers« führen, auch mit Blick auf die »Contingent-protection«-Verfahren im Rahmen der WTO.²¹ Hier könnte im Namen der Fairness den Entwicklungsländern eine Mitsprache, zumindest ein Anhörungsrecht bei diesen Konsultationen gewährt werden.

Wir haben oben betont, dass das Gebot der Offenheit im Namen der Fairness auch für Märkte gelten soll, und zwar gegenüber Wettbewerb. Freihandel im Sinne des Lehrbuchs, d.h., mit den damit verbundenen »gains from trade«, impliziert, dass die Märkte frei sein müssen von privatwirtschaftlicher Macht. Und da wo Konkurrenz aufgrund von natürlichen Monopolen ineffizient ist, müssen Märkte international »bestreitbar« gehalten werden. Das ist im Lehrbuch ein Gebot der Effizienz. Im internationalen Kontext kann man ergänzen, dass Monopolmacht sich faktisch in hohem Maße auch gegen die Interessen armer Länder richtet. Sie bedeutet oft Ausbeutung von Konsumenten dieser Länder durch Anbieter aus Industrieländern, und sie kann auch den Markteintritt von Anbietern aus ärmeren Ländern behindern. Wo Monopolstrukturen existieren, wird man also schwerlich argumentieren können, dass Freihandel fair sei. Die Herstellung von Wettbewerb ist somit auch ein Gebot der Fairness, gerade mit Blick auf internationale Ungleichheit.

Literatur

- Atkinson, A.B., Th. Piketty und E. Saez (2011), »Top Incomes in the Long Run of History«, *Journal of Economic Literature* 49(1), 3–71.
- Dragusanu, R., D. Giovannucci und N. Nunn (2014), »The Economics of Fair Trade«, *Journal of Economic Perspectives* 28(3), 217–236.
- Bourguignon, F. und Chr. Morrisson (2002), »Inequality among World Citizens: 1820–1992«, *American Economic Review* 92(4), 727–744.
- Harvey, D.I., N.M. Kellard, J.B. Madsen und M.E. Wohar (2010), »The Prebisch-Singer Hypothesis: Four Centuries of Evidence«, *The Review of Economics and Statistics* 92(2), 367–377.
- Lawrence, R.Z. (2007), »A True Development Round? A Review of Joseph E. Stiglitz and Andrew Charlton's Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development«, *Journal of Economic Literature* 45(4), 1001–1010.
- Milanovic, B. (2011), »More or Less«, *Finance & Development* 48(3), 6–11.
- Nunn, N. und D. Trefler (2014), »Domestic Institutions as a Source of Comparative Advantage«, in: E. Helpman, K. Rogoff und G. Gopinath (Hrsg.), *Handbook of International Economics*, Vol. 4, North Holland, Amsterdam, Chapter 5, 263–315.
- Panagariya, A. (2005), »Agricultural Liberalisation and the Least Developed Countries: Six Fallacies«, *The World Economy* 28(9), 1277–1299.
- Peterson, E.W. F. (2009), *A Billion Dollars a Day*, Wiley-Blackwell, Chichester.
- Piketty, Th. und E. Saez (2006), »The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective«, *American Economic Review* 96(2), 200–205.
- Piketty, Th. (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sala-i-Martin, X. (2006), »The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence. Period«, *The Quarterly Journal of Economics* 121(2), 351–397.
- Stähler, F. und M. Richardson (2014), »Fair Trade« *Economic Record* 10(291), 447–461.
- Stiglitz, J. und A. Charlton (2005), *Fair Trade for All*, Oxford University Press, Oxford.

²¹ Das Dokument ist zugänglich unter http://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/jobs-growth/index_en.htm.



Christoph Scherrer*

Moderne Handelsabkommen: Schutz der Starken statt der Schwachen

Schutzzölle versus Patente

Schutzzölle, die die Länder der nachholenden industriellen Entwicklung potenziell vor den Unternehmen aus den Vorreiterländern schützen sollen, sind in den letzten Jahrzehnten weitgehend abgebaut worden. Zugleich ist der Schutz der Unternehmen aus den frühen Industrieländern erhöht worden und soll nun durch eine Reihe neuer Handelsabkommen (CETA, TiSA, TPP, TTIP etc.) weiter ausgebaut werden. Um was für einen Schutz handelt es sich dabei? Die neuen Abkommen schützen die kapital- und forschungsstarken Unternehmen mittels der Verankerung von geistigen Eigentumsrechten vor ärmeren Nachahmern. Sie sichern Investoren, die per Definition über erhebliche Finanzmittel verfügen, vor staatlichen Entscheidungen, die in Zeiten nationaler Schwäche gewährte Privilegien rückgängig machen wollen oder den Schutz der Beschäftigten, der Konsumierenden und der Privatsphäre erhöhen wollen. Die Europäische Union bemüht sich zudem mittels geographischer Herkunftsbezeichnungen um den Schutz derjenigen Regionen, die Dank der Nachfrage für hochwertige Nahrungsmittel in Europa sich frühzeitig eine Reputation für gute Produkte erarbeiten konnten (z.B. die Champagne für den Champagner).

Segen und Gefahren der Arbeitsteilung

Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels vertieft die Arbeitsteilung, und aus der Arbeitsteilung entsteht aufgrund effizienteren Arbeitens materieller Wohlstand. Doch die Arbeitsteilung ist nicht nur segensreich, sie birgt auch Gefahren. Neben der Entfremdung vom Arbeitsprodukt, die insbesondere am Fließband durch die Monotonie der ständig wiederholten Arbeitsgriffe erfahrbar ist, sind weltwirtschaftlich vor allem zwei Gefahren zu benennen. Erstens

erhöht die Arbeitsteilung den Bedarf an Koordination und verstärkt gegenseitige Abhängigkeiten. Die letzte Finanzkrise wies auf die Anfälligkeit der Koordination durch den Markt hin, die russische Aggression gegenüber Ukraine auf die Abhängigkeit Europas von autoritären Staaten für die Energiezufuhr und als Absatzmärkte. Zweitens führt Arbeitsteilung zur Aufteilung der Arbeit in angenehme und weniger angenehme, in gut und schlecht bezahlte Tätigkeiten. Diese Arbeitsteilung kann sich von Generation zu Generation reproduzieren, und zwar nicht nur wie im Nahbereich auffällig zwischen den Geschlechtern, sondern auch zwischen Regionen der Welt. Auf Letzteres hat der große liberale Nationalist Friedrich List, aber auch der erste Wirtschaftsminister der USA, Alexander Hamilton, bereits vor langer Zeit hingewiesen (vgl. Pryke 2012). Ohne Schutz vor den Vorreitern, deren Vorsprung durch das schnelle Fortschreiten auf der Lernkurve, die bereits erzielten Skalenerträge und die Clustereffekte (vgl. Krugman 1986) noch vergrößert wird, ist eine nachholende Entwicklung kaum möglich.

Allerdings ist auch der Schutzzoll nicht ohne Gefahren, denn er kann leicht für das Unterlassen von Anstrengungen zur Herstellung der Konkurrenzfähigkeit missbraucht werden. Für List war der Schutzzoll jedoch keineswegs das einzige Mittel zur nachholenden Entwicklung. Er trat vehement für die Überwindung der deutschen Kleinstaaterei, für ein gesamtdeutsches Eisenbahnwesen und für die Stärkung des Bildungswesens ein (vgl. List 1841). Im Kern propagierte er einen Maßnahmenkatalog, den später nicht nur das Deutsche Reich, sondern auch in der Nachkriegszeit die erfolgreich nachholenden Länder Südostasiens angewandt haben (vgl. Chang 2008). Angesichts der immer weiter zunehmenden Skalenerträge für forschungsintensive Industrien und der globalen Produktionsnetzwerke sind natürlich nicht alle Rezepte mehr anwendbar, insbesondere nicht für kleine Staaten, die auf dem Heimatmarkt nicht die für die heutigen Skalenerträge notwendige Nachfrage finden können.

Die aggressive Handelsstrategie der reichen Staaten

Die vielen bilateralen handelspolitischen Initiativen der Europäischen Union und der USA werden mit dem Stillstand der Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) gerechtfertigt. Der Eindruck eines Stillstands ist nicht ganz stimmig, da seit Gründung der WTO 1995 mehr als 30 Staaten der WTO beigetreten sind (darunter Schwergewichte wie China und Russland) und dabei zugleich erhebliche Liberalisierungen in ihrem Außenhandel vornehmen mussten. Stillstand ist allerdings insofern gegeben, als bereits bei der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 in Singapur sehr deutlich wurde, dass viele der WTO-Mitgliedsländer aus dem globalen Süden keine weiteren Vereinbarungen auf den Gebieten Investitionen, Wettbewerb und öffentliches

* Prof. Dr. Christoph Scherrer ist geschäftsführender Direktor des International Center for Development and Decent Work an der Universität Kassel.

Beschaffungswesen akzeptieren wollen, zumindest nicht ohne substanzielle Gegenleistungen, insbesondere durch Öffnung der nördlichen Agrarmärkte (vgl. Khor 2002).

Gegenüber der multilateralen WTO bieten bilaterale Verhandlungen für die reichen Länder die Chance, sich gegenüber einzelnen Ländern besser durchzusetzen. Weil es bei Handelsverhandlungen vor allem um Marktzugang geht, befinden sich die reichen Länder in einer starken Position, da deren Märkte wesentlich attraktiver für Exportinteressen sind als die von kleinen armen Ländern. Die Verhandlungsmacht hängt vom Anteil am Welthandel, der relativen Abhängigkeit vom Außenhandel und von der absoluten Kaufkraft ab. Kleinen armen Ländern fehlen die Ressourcen, um bei allen Verhandlungen präsent zu sein und sich die Kompetenz teurer Experten fürs komplexe Handelsrecht einzukaufen. Sie sind auch dem Einfluss der reichen Länder auf anderen Ebenen ausgesetzt, z.B. bei der Entwicklungshilfe. Dies erklärt das starke Gewicht der USA und der Europäischen Union, aber auch die zunehmende Macht aufstrebender Marktökonomien wie Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC).

Gegenüber den aufstrebenden Ökonomien wollen sich die Europäische Union und die USA mit Hilfe der derzeit parallel angestrebten Abkommen im transatlantischen (TTIP) und pazifischen (TPP) Raum durchsetzen. Wenn es in diesem atlantisch-pazifischen Wirtschaftsraum gelänge, die sogenannten Singapur-Themen auf hohem Niveau zu vereinbaren, so die Strategie, dann könnten sich die BRIC-Länder dem nicht entziehen (vgl. Eliasson 2014). Was bedeuten diese Themen jedoch im Einzelnen?

Investitionen: Um ausländische Direktinvestitionen in für die eigene Entwicklung förderliche Bahnen zu lenken, erlassen viele nachholende Länder Auflagen, u.a. Bestimmungen über die Höhe ausländischer Beteiligungen, Quoten für die Einstellung einheimischer Arbeitskräfte oder die Verwendung inländischer Vorprodukte. Solche Auflagen sollen unterbunden werden. Als Standards für die Behandlung ausländischer Anbieter strebt die EU im TTIP an, insbesondere die Prinzipien der Inländerbehandlung und Meistbegünstigung festzuschreiben und »unzumutbare«, willkürliche sowie diskriminierende Formen der Behandlung auszuschließen. Darüber hinaus soll sich der Investitionsschutz auf Formen einer direkten und indirekten Enteignung, einschließlich des Rechts auf »angemessene« Entschädigung, und ungehinderte Kapitalflüsse erstrecken. Der für alle staatlichen Ebenen verbindliche Investitionsschutz soll durch ein unabhängiges, umfassendes Investor-Staat und ein (nicht konkurrierendes) zwischenstaatliches Streitschlichtungssystem sichergestellt werden. Insbesondere das Investor-Staat-Schlichtungssystem soll die Unternehmen vor »ungerechtfertigten« Ansprüchen schützen (zur Kritik vgl. Beck und Scherrer 2014). Fer-

ner wird eine Stillhalteklausele angestrebt, die zukünftige Regulierungen unterbinden soll.

Wettbewerb: Zur Förderung der heimischen Industrie und zur Sicherung des allgemeinen Zugangs zu Infrastrukturleistungen nutzen nicht nur arme Länder Steuermittel. Entsprechend soll das TTIP wettbewerbspolitische Regelungen bezüglich staatlicher Beihilfen, Monopole, Staatsbetrieben und anderen exklusiven Vergünstigungen beinhalten. Um staatliche Beeinflussungen des Wettbewerbs zu minimieren, sollen Formen staatlicher Einflussnahme oder der Privilegierung einzelner Firmen, Branchen oder Regionen weit ausgelegt und schwer zu umgehen bzw. umgekehrt legitime Ausnahmen eng definiert werden. Staatliche Unternehmen und solche mit gewährten Vergünstigungen sollen jenseits der diesbezüglichen Aufgaben auf kommerzielle Orientierungen verpflichtet und Querfinanzierungen in nicht-monopolisierten Märkten untersagt werden.

Öffentliches Beschaffungswesen: In den meisten Nationen stellt die staatliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen einen erheblichen Anteil dar (nahezu 20% am EU-BIP), der für industriepolitische, ökologische und soziale (z.B. Mindestlohn) Zwecke genutzt werden kann. Dieser durchaus auch missbräuchlich genutzte Spielraum der Staaten soll durch die neuen Abkommen erheblich eingeeengt werden. Der wechselseitige Marktzugang im öffentlichen Versorgungsbereich soll auf allen Ebenen ausgebaut werden. Ausländische Anbieter sollen den lokalen gleichgestellt und Zugangsbarrieren, wie z.B. lokale Wertschöpfungsanteile und Produktionsvorgaben abgebaut und die Schwellenwerte für öffentliche Ausschreibungen gesenkt werden. Regeln, die über die bestehenden WTO-Bestimmungen hinausgehen, sollen einen Demonstrationseffekt auf andere Länder ausüben und entsprechende globale Regelungen voranbringen.

Über diese Singapur-Themen hinaus wird ein noch stärkerer Schutz geistiger Eigentumsrechte angestrebt, beispielsweise im Bereich Medikamente ein stärkerer Patentschutz gegenüber der Entwicklung und dem Vertrieb sogenannter Generika (für eine Analyse des TTIP-Vorhabens, vgl. Beck 2014).

Die eigene Bevölkerung im Visier

Während Zölle explizit zur Diskriminierung ausländischer Anbieter eingesetzt wurden und werden, sind die meisten sogenannten nicht-tarifären Handelsbeschränkungen (NTB), sprich die von Nation zu Nation unterschiedliche Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten, nicht mit einem Blick auf das Ausland erlassen worden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Dienstleistungen, der bis vor kurzem noch in den Lehrbüchern mit als »nicht handelbar« definiert wurde. Vielmehr entstanden diese Regeln als Kompromisse zwischen den einzelnen Interessengruppen, also alten und neu-

en Unternehmen, Beschäftigten, Konsumierenden und staatlichen Behörden. Mit anderen Worten sind von Veränderungen solcher Regeln viele Gruppierungen in einer Gesellschaft betroffen. Doch im Vorlauf der derzeitigen Verhandlungen, bei der Aufstellung der Forderungskataloge gegenüber den Handelspartnern, wurde nur ein kleiner Teil der Gesellschaft angehört, nämlich die Wirtschaftsverbände und Großunternehmen. Trotz wiederholter Anfragen des Corporate Europe Observatory war die Europäische Kommission noch nicht einmal bereit, die Besetzung der die Verhandlungen vorbereitenden High Level Working Group on Jobs and Growth (HLWG) preiszugeben. Erst nachdem die US-Seite die Zusammensetzung bekannt gab, wurde ersichtlich, dass auf europäischer Seite weder Experten für Umweltfragen noch für soziale Aspekte beteiligt waren (vgl. CEO 2013).

Angesichts dieser von den Großunternehmen getriebenen Verhandlungsagenda kann ausgeschlossen werden, dass die Abkommen zu höheren Standards beim Schutz der Beschäftigten, der Verbrauchern und der Privatsphäre der Bürger führen. Warum sollte sich die rechtliche Stellung der Beschäftigten in den USA verbessern oder die Finanzmarktregulierung in Europa den höheren Stand der USA erreichen, wenn die Forderungskataloge auf beiden Seiten des Atlantiks solche Forderungen gar nicht enthalten, sondern vom jeweiligen Partner statt einer Erhöhung die Absenkung der Standards zum Zwecke des besseren Marktzuganges gefordert wird. Das bereits ausgehandelte Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada (CETA) enthält auf seinen über 1 600 Seiten keinen Passus, der eine Anhebung von Standards auf den Gebieten Arbeitsbeziehungen, Verbraucherschutz und Datenschutz vorsieht (EU Commission 2014).

Alternativen?

Die vielstimmige Kritik am heutigen Welthandelssystem greift auf diese Argumente zurück, doch was sind die Alternativen? Der radikalste Vorschlag setzt auf biologisch bestimmte, vom Weltmarkt abgekoppelte Kleinräume, sogenannte Bioregionen (vgl. Thayer 2003). Für einige Regionen bzw. Warengruppen dürfte dies sinnvoll sein, doch insgesamt nicht verallgemeinerbar. Erstens stehen Spezialisierungsgewinne in Gefahr, und zweitens ist eine Abkehr vom Weltmarkt mit hohen Anpassungskosten verbunden. Vielversprechender erscheint, das Regelwerk des Welthandels nach entwicklungspolitischen, sozialen und ökologischen Prinzipien auszurichten. Durch eine stärkere Öffnung der reichen Märkte für Produkte aus armen Ländern, durch Einschränkung des Patentrechts und durch Ausgleichsfonds als Puffer gegen Preisschwankungen auf den Rohstoffmärkten könnte das Entwicklungsgefälle verringert werden. Sozialklauseln in Handelsverträgen könnten verhindern, dass der Wettbe-

werb auf Kosten völkerrechtlich verbindlicher Arbeiterrechte ausgetragen wird (vgl. Scherrer und Hänlein 2012). Zugleich sollten, finanziert durch progressive Steuern, die Globalisierungsverlierer innerstaatlich besser entschädigt werden. Die Transportkosten sollten die ökologischen Kosten widerspiegeln, bspw. durch eine Steuer auf den CO₂-Ausstoß. Die Warenherstellung sollte ökologischen Mindeststandards genügen, und die ökologischen Kosten sollten sichtbar vermerkt werden.

Solche oder ähnliche Reformen setzen eine Demokratisierung des Handelsregimes voraus, und zwar sowohl im Verhältnis der Länder zueinander als auch innerstaatlich. Die derzeit restriktive Informationspolitik im Vorfeld und bei der Durchführung der Verhandlungen setzt hingegen auf den Ausschluss des Demos, da die wenigen Starken gegenüber den vielen Schwachen geschützt werden sollen.

Literatur

- Beck, S. (2014), »TTIP: Possible Negotiating Outcomes and Consequences«, in: C. Scherrer (Hrsg.), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership: Implications for Labor*, Rainer Hampp Verlag, Mering, 10–40.
- Beck, S. und C. Scherrer (2014), »Investitionsschutzklauseln: Privilegierung von Konzernen auf Kosten der Demokratie«, *ifo Schnelldienst* 67(12), 17–19.
- CEO – Corporate Europe Observatory (2013), »Who Is Scripting EU-US Trade Deal«, <http://corporateeurope.org/trade/2013/06/who-scripting-eu-us-trade-deal>.
- Chang, H. (2008), *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, Bloomsbury Press, New York.
- Eliasson, L.J. (2014), »Problems, Progress and Prognosis in Trade and Investment Negotiations: The Transatlantic Free Trade and Investment Partnership«, *Journal of Transatlantic Studies* 12(2), 119–139.
- EU Commission (2014), Consolidated CETA Text, trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf.
- Khor, M. (2002), »How the South is Getting a Raw Deal at the WTO«, in: R. Broad (Hrsg.), *Global Backlash: Citizen Initiatives for a Just World Economy*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, Kap. 36.
- Krugman, P. (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*. MIT Press, Cambridge, MA.
- List, F. (1841), *Das nationale System der politischen Ökonomie*, Stuttgart.
- Pryke, S. (2012), »Economic Nationalism: Theory, History and Prospects«, *Global Policy* (3-3), 281–291.
- Scherrer, C. und A. Hänlein (Hrsg.), (2012), *Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht*, Nomos, Baden-Baden.
- Thayer, R. (2003), *LifePlace: Bioregional Thought and Practice*, University of California Press, Berkeley.



Richard Senti*

Die Welthandelsordnung im Spagat zwischen WTO und RTAs

Desaster, Termiten und Reformvorschläge

John Crawford hält in seiner Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit fest, mit der Zustimmung zu Art. XXIV GATT (»General Agreement on Tariffs and Trade«) hätten »the signatories sowed the seeds of the destruction of GATT.« (Crawford 1968, S. 603 f.) Ebenso besorgt schreibt John H. Jackson in seinem Standardwerk zum GATT-Recht, die Integrationsbestimmung sei »one of the most troublesome provisions of the GATT.« Der Art. XXIV GATT »became the tail that wagged the dog.« (Jackson 1969, S. 575) Noch härter fällt das Urteil von Jagdish Bhagwati über die Freihandelsabkommen aus: »Acting like termites, PTAs [Preferential Trade Agreements] are eating away at the multilateral trading system relentlessly and progressively. [...] PTAs are leading us inexorably to what might be aptly described as a trade wreck.« (Bhagwati 2008, S. xii) Wohlwollender gehen Gerhard und Victoria Curzon mit den Integrationsbestimmungen des GATT ins Gericht. Die häufige Anwendung des Art. XXIV GATT lasse vermuten, »that it corresponded to a real need, and had it not existed, it would have had to have been invented.« (Curzon und Curzon 1976, S. 228).

Mit den regionalen Integrationsabkommen (»Regional Trade Agreements«, RTAs), ist neben der Ordnung der WTO (»World Trade Organization«) so etwas wie eine zweite Welthandelsordnung entstanden, die Welthandelsordnung der RTAs. Die folgenden Ausführungen handeln vom Entstehen der RTAs, dem Widerstreit zwischen der WTO und den RTAs und schließen mit Reformvorschlägen zur Beilegung der Differenzen zwischen den beiden Ordnungen.

* Prof. Dr. Richard Senti lehrte am Institut für Wirtschaftsforschung an der ETH Zürich.

Das Entstehen der RTAs

Die RTAs standen bereits bei der Ausarbeitung der Welthandelsordnung in den ersten Nachkriegsjahren zur Diskussion. Großbritannien, die USA, Frankreich und die BNL-Staaten beharrten auf der Weiterführung ihrer bisherigen Freihandelsabkommen mit den Commonwealth-Staaten, den Überseeischen Gebieten und den Philippinen. Die Aufkündigung dieser Abkommen hätte einen weltwirtschaftlichen Schock zur Folge. Dabei waren sich die US-Amerikaner und Briten bewusst, dass ohne ihre Teilnahme die Schaffung einer neuen Handelsordnung nicht möglich war.¹ Im Gegensatz zu den »Grandfather Clauses«² lehnte die Havanna-Konferenz die Forderung der Entwicklungsländer nach Integrationsausnahmen ab. Die neue Handelsordnung sei darauf ausgelegt, Präferenzen abzubauen statt anzuheben (vgl. Brown 1950, S. 73).

Die im GATT vom 1. Januar 1948 vorgesehene Integrationsform beschränkte sich auf die Zollunion (»the formation of a customs union«). Nach dem Inkrafttreten des Vertrags verlangten Belgien und Libanon für Länder, die unter sich für eigene Produkte Zollfreiheit gewähren, gegenüber Drittpartnern aber den individuellen Zolltarif beibehalten, die Möglichkeit, »free-trade areas« zu schaffen. Die USA und Frankreich stimmten diesem Vorschlag mit dem Argument zu, eine Freihandelszone sei die beste Voraussetzung auf dem Weg zu einer Zollunion.³

Im Verlauf des GATT und der WTO sind drei Integrationsphasen auszumachen: In den 1950er und 1960er Jahren entstanden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA), der Zentralamerikanische Markt (CACM) und das Tripartite-Abkommen (Ägypten, Indien und Jugoslawien). In der Phase der 1970er und 1980er Jahre kam es zur Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften (EG) sowie zur Schaffung des Karibikmarkts (CARICOM), der Lateinamerikanischen Assoziation (LAIA) sowie der Freihandelsräume USA-Israel und USA-Kanada-Mexiko (NAFTA). Die dritte Phase setzte in den 1990er Jahren ein und hält heute noch an. Die EU und USA schlossen in den letzten zwei Jahrzehnten je an die 50 Abkommen ab⁴, die EFTA gut 20 Vereinbarungen, und in Asien entstand eine Vielzahl von Wirtschaftspartnerschaften. Das WTO-Sekretariat geht zurzeit von rund 500 in Kraft stehenden Integrationsverträgen aus.⁵

¹ Zu den ITO-Verhandlungen (Havanna-Konferenz) vgl. Brown (1950, S. 155 ff.).

² Bezeichnung für die damals gewährten Meistbegünstigungs-Ausnahmen.

³ In den bald 70 Jahren GATT und WTO ist indessen keine einzige Zollunion aus einer Zollgemeinschaft entstanden.

⁴ Oft werden auch Investitionsschutzabkommen mitgezählt (vgl. Senti 2013, S. 19 ff.).

⁵ Notifizierte und nicht notifizierte Abkommen.

Die Differenzen zwischen WTO- und RTA-Welthandelsordnung

Die einführend wiedergegebenen Urteile über die Integrationsregelung in der geltenden Welthandelsordnung sind ein Spiegelbild der seit der Gründung des GATT aufkommenden Spannungen zwischen den allgemeinen Grundsätzen der Welthandelsordnung und den regionalen Integrationsabkommen. Die Differenzen ergeben sich aus den grundsätzlich unterschiedlichen Zielsetzungen der WTO-Ordnung einerseits und den RTAs andererseits, dem weiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung der Integrationsbestimmungen des GATT bis hin zu einem offensichtlich gegenseitig schwindenden Interesse zwischen der WTO und den regionalen Integrationsräumen.

Die Zielsetzung der WTO ist die Schaffung eines weltweit diskriminierungsfreien, offenen und möglichst liberalen Außenhandels: »When that happens [...] more ships will sail with fuller cargoes, more men will be employed, more goods will be produced, and more people will have better things to eat and wear and otherwise consume.« (Vorwort, USDS 1945, S. 4). Art. XXIV.8 GATT und Art. V.1 GATS hingegen erlauben die Schaffung einer regionalen Zollunion und Zollgemeinschaft unter der Voraussetzung, dass »annähernd der gesamte Handel« (»substantially all the trade«) beziehungsweise »ein umfassender sektoraler Geltungsbereich« des Dienstleistungshandels (»substantial sectoral coverage«) durch das Abkommen abgedeckt ist. Dabei ist, wie das WTO-Sekretariat im »Compendium of Issues Related to Regional Trade Agreements«⁶ eingesteht, nicht klar, was darunter zu verstehen ist. Im Textilstreit zwischen der Türkei und Indien kam das WTO-Panel zur tief sinnigen Einsicht, »[i]t is clear, though, that ‚substantially all the trade‘ is not the same as all the trade, and also that ‚substantially all the trade‘ is something considerably more than merely some of the trade.«⁷

Nicht weniger umstritten sind die GATT- und GATS-Bestimmungen in Art. XXIV.5 GATT und Art. V.4 GATS, wonach die Zölle und Handelsvorschriften durch die Schaffung eines Integrationsraums nicht angehoben werden dürfen. Welche Werte sind den Berechnungen zugrunde zu legen? Gemäß Ziff. 2 Integrationsvereinbarung 1994 stützt sich die Erfassung der Zölle »auf die Gesamtbewertung der gewogenen Zollsätze und entrichteten Zölle«. Der Berechnung dienen die »Einfuhrstatistiken für einen vorangegangenen repräsentativen Zeitraum betreffend die Zollunion, und zwar auf Grundlage von Zolllinien mit Werten und Mengen, aufgegliedert nach Ursprung aus-WTO-Ländern.« Diese Formulierung täuscht eine Objektivierung der Zollbeurteilung vor, die, wie die bisherigen Notifizierungen belegen, in Wirklichkeit nicht erreicht werden konnte (vgl. Senti 2013, S. 139).

⁶ WTO, TN/RL/W/8/Rev.1, vom 1. August 2002, Abschn. V, S. 18 ff.

⁷ WTO (1999), WT/DS34/ABG/R vom 22. November 1999, Ziff. 48. Auf diese Definition hat mich Chr. Herrmann, Universität Passau, hingewiesen.

Art. XXIV.7 GATT und Art. V.7 GATS verpflichten die Integrationspartner, der WTO sämtliche Auskünfte über die Schaffung, Erweiterung oder Veränderung eines RTA zu melden, deren die WTO-Gremien bedürfen, »um den Vertragsparteien die Berichte zu erstatten und die Empfehlungen zu erteilen.« Die in der Uruguay-Runde erarbeitete Integrationsvereinbarung enthält genaue Anweisungen über die Art der Informationen und den Zeitplan der Meldungen.⁸ Von den bisher erfolgten rund 270 Notifizierungen sind gut 20 Meldungen zeitgerecht erfolgt (die Notifizierungen in den 1950er und 1960er Jahren), alle übrigen Meldungen erfolgten am Tag des Inkrafttretens der Verträge oder später. Dies erklärt, warum das WTO-Sekretariat in all den Jahren nicht in der Lage war, auch nur einen einzigen abschließenden Bericht zu erstellen.

Auch scheint das gegenseitige Interesse zwischen der WTO und den RTAs immer stärker verloren zu gehen. Die Uruguay-Runde (1986–93) anerkennt in einem eigenständigen Integrationsbericht⁹ die Bedeutung der regionalen Integrationsabkommen und setzt sich mit der Interpretation der Integrationsbestimmungen des GATT auseinander. Die Doha-Konferenz von 2001 beschränkt sich in den drei Zeilen der Ziff. 29 der Minister-Erklärung lediglich auf den Hinweis, in künftigen Verhandlungen die Bedürfnisse der RTAs zu beachten. Im jüngsten Doha-Programm vom 20. Februar 2015 schließlich zählt Roberto Azevêdo, Generaldirektor der WTO, die zurzeit aktuellen Problem auf, ohne die regionale Integration auch nur zu erwähnen, obwohl gerade heute mit dem geplanten EU-US-Abkommen und den Integrationsverhandlungen im Pazifikraum und in Asien besonders folgenschwere Handelsprobleme anstehen.

Im Dickicht der Reformbestrebungen

Es gibt zurzeit kein WTO-Mitglied, das nicht einem oder mehreren regionalen Integrationsabkommen angehört. Für viele Handelspartner ist die Teilnahme an einem regionalen Abkommen heute von größerer Bedeutung als die vor Jahren eingegangene WTO-Mitgliedschaft. Die regionalen Abkommen beschränken sich auf eine Gruppe gleichartiger Partner und erlauben, die landesspezifischen Probleme vertiefter zu regeln, als dies in der WTO möglich ist.

Die Schaffung einer Welthandelsordnung, in der die WTO und die regionalen Zonen eine in sich geschlossene und kohärente Gesamtordnung bilden, ist unter den heutigen Voraussetzungen nicht realistisch. Zu unterschiedlich sind die im Verlauf der Jahre entstandenen ordnungspolitischen Sonderregelungen. Eine faire Lösung wird zurzeit eine Ordnung sein, in der die regionalen Abkommen die WTO-Bedingungen möglichst einhalten, und die Welthandelsord-

⁸ Zum Notifizierungsverfahren vgl. Senti (2013, S. 137 ff.).

⁹ Understanding on the Interpretation of Art. XXIV of the GATT 1994.

nung der WTO als Gegenleistung auf die Gegebenheiten der regionalen Handelsblöcke abgestimmt ist.

Die Reform der RTA-Rechtslage wird drei »Baustellen« erfordern: Erstens sind die beiden Bestimmungen »substantially all the trade« und »not on the whole [...] higher or more restrictive [...] duties and other regulations« verbindlich auszuformulieren und nicht dem Ermessen der Betroffenen zu überlassen. Ob die jeweiligen Grenzen etwas höher oder weniger hoch liegen, ist nicht relevant. Aber ein Abkommen, das allein einige wenige Früchte- und Gemüsesorten abdeckt und die restlichen Agrarprodukte und den gesamten Handel mit gewerblichen und industriellen Gütern ausschließt, ist nicht WTO-konform und verstößt gegen das Prinzip der Meistbegünstigung.¹⁰

Zweitens sind die WTO-Mitglieder zu verpflichten, ihre Integrationsabkommen der WTO zu notifizieren und dabei den aus der Uruguay-Runde stammenden Abfolge- und Zeitplan einzuhalten.¹¹ Einzelne Mitglieder machen sich heute die Tatsache zu Nutze, dass sie bei Verfehlungen gegen die WTO-Bestimmungen nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Eine allfällige Verbesserung dieser Rechtslage besteht darin, dass das WTO-Sekretariat oder der Ausschuss Regionale Abkommen (CRTA) beziehungsweise der Ausschuss Handel und Entwicklung (CTD) ermächtigt werden, ein vermutlich fehlbares Mitglied zu verwarren und bei offensichtlicher Verletzung von WTO-Bestimmungen an die Schiedsstelle der WTO mit der Bitte um Errichtung eines Panels zu gelangen. Die Kunst der Diplomatie darf nicht so weit gehen, dass die WTO-Mitgliedschaft bei echtem Fehlverhalten unverlierbar ist.

Ein drittes Erfordernis ist die Öffnung der regionalen Integrationsräume. Es gibt Abkommen, wie z.B. die NAFTA, die »any country or group of countries«¹² offen stehen, vorausgesetzt, die beteiligten Partner einigen sich über die Rechte und Gegenrechte. Eine geopolitische Begrenzung der Teilnahme kennen die EU, MERCOSUR und ASEAN. Das Vorhandensein bestimmter Wirtschafts- und Sozialstrukturen verlangt der Cotonou-Vertrag, der die Basis der EU-AKP-Verbindungen (afrikanische, karibische und pazifische Staaten) bildet. Im Rahmen einer Reform der WTO-RTAs-Beziehungen hat die WTO die Bestimmung aufzunehmen, wonach Drittstaaten jederzeit regionalen Abkommen zu den ursprünglichen Bedingungen beitreten können.¹³

Wie auf Seiten der Regionalen Freihandelszonen sind Reformen auch im Rahmen der WTO vorzunehmen. Im Hinblick auf den immer breiteren Geltungsbereich der RTAs ist auch

die WTO auszuweiten, vor allem in den Investitions-, Wettbewerbs-, Ursprungs-, Umweltschutz- und IT-Bereichen. Ohne international anerkannte Richtlinien ist die WTO nicht in der Lage, den RTAs verbindliche Richtlinien vorzugeben. Zu hinterfragen ist weiter das heute verfolgte Verhandlungsprinzip des »single undertaking«, das besagt, dass in der WTO Schlussentscheide allein getroffen werden, wenn in allen Sachbereichen Einvernehmen erzielt worden ist. Bei der Vielfalt der heutigen Verhandlungspalette ist das Prinzip des »single undertaking« nicht mehr sinnvoll. Den Beweis dazu liefert die Doha-Runde. Zu hinterfragen ist auch das bisher hochgehaltene Prinzip der »gleichen Geschwindigkeiten«. Bei 160 WTO-Mitgliedern finden sich immer einzelne Länder oder Ländergruppen, die durch ihr Veto Vorteile zu erpressen suchen. Man denke an die Bali-Konferenz von Ende 2013. Eine sinnvolle Alternative zum Prinzip der »gleichen Geschwindigkeit« wird, wie die gegenwärtigen Dienstleistungsverhandlungen vermuten lassen, das plurilaterale Vorgehen sein.

Die Zeichen der Zeit stehen für eine Reform der Welthandelsordnung nicht gut. Die regionalen Freihandelszonen haben in der jüngsten Vergangenheit ein derart starkes Eigenleben entwickelt, dass es ihnen schwer fallen wird, sich zu öffnen und sich verstärkt in die Welthandelsordnung einzubringen. Zudem hat die WTO in den letzten Jahren über die »unendliche Geschichte« der Doha-Runde nicht an Attraktivität gewonnen.

Literatur

Bhagwati, J. (2008), *Termites in the Trading System*, Oxford University Press, Oxford.

Brown, W.A. Jr. (1950), *The United States and the Restoration of World Trade*, The Brookings Institution, Washington DC.

Crawford, J.G. (1968), *Australian Trade Policy, 1942–1966*, National University Press, Canberra.

Curzon, G. und V. Curzon (1976), »The Management of Trade Relations in the GATT«, in: A. Shonfield (Hrsg.), *International Economic Relations of the Western World 1959–1971*, Vol. 1, Royal Institute of International Affairs, Oxford University Press, London, Oxford, 141–283.

Felbermayr, G., M. Larch, F. Krüger, L. Flach, E. Yalcin und S. Benz (2013), *Dimensionen und Auswirkungen eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA*, ifo Forschungsberichte 62, ifo Institut, München.

Jackson J.H. (1969), *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs-Merrill Co, Indianapolis u.a.

Senti, R. (2013), *Regionale Freihandelsabkommen*, Dike Verlag Zürich und Wissenschafts-Verlag Berlin, Zürich und Berlin.

USDS (1945), *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Publ. 2411, Washington DC.

¹⁰ Zum Beispiel Freihandelsabkommen China-Thailand vom 1. Oktober 2003, verfügbar unter: http://www.bilaterals.org/rubrique.php3?id_rubrique=26, September 2008.

¹¹ Abfolge- und Zeitplan in Senti (2013, S. 142).

¹² Art. 2204.1 NAFTA.

¹³ Zur Öffnung der RTAs vgl. Senti (2013, S. 270 ff.).



Johannes Wallacher*

Perspektiven entwicklungsgerechter Handelsabkommen

Die grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen haben sich in den letzten Jahren nicht zuletzt durch eine wachsende Zahl bi- und multilateraler Freihandelsabkommen erheblich verstärkt. Dies wird in der breiten Öffentlichkeit höchst unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Besonders deutlich wird dies an den derzeitigen Verhandlungen um das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union. Während die Mehrzahl von Ökonomen und Wirtschaftsvertretern auf die Wachstums- und Beschäftigungschancen verweisen, die mit solchen Abkommen verbunden sind, wächst vor allem in Deutschland und anderen europäischen Ländern die Ablehnung aus Angst vor negativen sozialen und ökologischen Folgewirkungen, der Schwächung nationalstaatlicher Handlungsspielräume und dem Verlust demokratischer Legitimität.

Vor dem Hintergrund dieser höchst kontroversen Einschätzungen ist es erforderlich, die Wirkungszusammenhänge, Chancen und Risiken des grenzüberschreitenden Handels und der zu dessen Förderung vereinbarten Abkommen möglichst genau zu analysieren. Dies ist auch eine der zentralen Voraussetzungen dafür, um solche Handelsbeziehungen möglichst fair und gerecht gestalten zu können. Notwendig ist daher eine Betrachtung, die in einer integrierenden Weise ökonomische und ethische Analysen miteinander verknüpft. Einige zentrale Grundlinien dafür werden im Folgenden vorgestellt.

Chancen und Risiken des grenzüberschreitenden Handels

Internationale Handelsbeziehungen bieten unbestreitbar Chancen für mehr Wohlstand, die Sicherung von Arbeits-

plätzen wie auch die Minderung von Armut. Denn außenwirtschaftliche Öffnung, der Abbau von Handelsschranken und gemeinsame Normen und Standards vergrößern die Absatzmärkte und schaffen die Möglichkeit zur Produktion in größeren Stückzahlen, was letztlich die Produktionskosten senkt und den Konsumenten ein reichhaltigeres und günstigeres Angebot eröffnet. Für die Entwicklungs- und Schwellenländer bieten internationale Handelsbeziehungen die Möglichkeit, ihre wirtschaftliche Entwicklung durch mehr Exporte, ausländische Direktinvestitionen und die Nutzung neuer Technologien aus dem Ausland zu verbessern (vgl. Krugmann und Obstfeld 2006). Auch Freihandelsabkommen zwischen Industrieländern wie TTIP können nicht nur für die beteiligten Länder, sondern auch für Entwicklungs- und Schwellenländer von Vorteil sein, wenn dadurch keine neuen Handelsschranken aufgebaut und durch gemeinsame Standards Impulse für eine fairere Ordnung des globalen Welthandels gegeben werden (vgl. Felbermayr et al. 2015). Die Handelsliberalisierung, d.h. die Öffnung von Märkten, kann daher ein Motor für breitenwirksames Wachstum sein, stellt allein aber keine hinreichende Bedingung dafür dar.

Denn zum einen ist die außenwirtschaftliche Öffnung bereits mit nicht geringen ökonomischen Risiken verbunden, und zwar nicht nur für schwächere Volkswirtschaften (vgl. Todaro und Smith 2013). Offene Ökonomien sind nämlich stärker äußeren Einflüssen (Weltmarktpreise, Wechselkursänderungen) und bedingt durch den stärkeren internationalen Wettbewerb auch einem höheren Anpassungsdruck ausgesetzt. Insofern sind neben den Wachstumswirkungen von mehr grenzüberschreitendem Handel immer auch die Verteilungswirkungen zu berücksichtigen, und zwar diejenigen zwischen den beteiligten Ländern wie die zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen in den einzelnen Ländern. Zum anderen gibt es ein grundsätzliches Spannungsfeld zwischen ökonomischer Integration, nationalstaatlicher Souveränität und demokratischer Politik, was der Ökonom Dani Rodrik schon vor einigen Jahren als »Trilemma der Globalisierung« beschrieben hat (vgl. Rodrik 2000). Wohstandsmehrung durch außenwirtschaftliche Öffnung ist von daher nicht einfach kompatibel mit den gesellschaftlichen Zielen, die der nationalstaatlichen Souveränität und der demokratischen Mitwirkung zugeordnet werden: der Bewältigung der Anpassungsprozesse, die sich aus der Öffnung ergeben, durch geeignete soziale und politische Institutionen sowie die demokratische Gestaltung einer Gesellschaftsordnung, die den Vorstellungen eines guten Lebens der Bevölkerung entspricht.

Maßstäbe für einen Ordnungsrahmen grenzüberschreitender Handelsbeziehungen

Wenn die Ausweitung grenzüberschreitender Handelsbeziehungen Chancen und Risiken für die Mehrung des Wohl-

* Prof. Dr. Dr. Johannes Wallacher ist Wirtschaftsethiker und Präsident der Hochschule für Philosophie, München.

stands und eine demokratische Gesellschaftsordnung mit sich bringt, braucht es einen Ordnungsrahmen, der die Austauschbeziehungen möglichst gerecht gestaltet und eine breitenwirksame Entwicklung befördert (vgl. Müller und Wallacher 2005). Dabei ist bewusst ein Verständnis von Entwicklung zugrunde zu legen, das weiter ist als in der Ökonomie üblich. Armut und Unterentwicklung bedeuten nämlich nicht nur einen Mangel an Einkommen, sondern sind oft mit sozialer Ausgrenzung, geringem Zugang zu sozialen Grunddiensten (Bildung, Gesundheit) und mangelnder gesellschaftlicher Partizipation verbunden. Es spricht daher vieles dafür, Entwicklung im Anschluss an Amartya Sen als Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten, Zugangs- und Marktchancen zu betrachten (vgl. Sen 2000).

Wenn man den Begriff der Gerechtigkeit mit einem solch umfassenderen Verständnis von Entwicklung verknüpft, hat die Zielperspektive einer *entwicklungsgerechten* Ordnung von Handelsbeziehungen eine doppelte normative Bedeutung. Erstens ist es in einem eher instrumentalen oder funktionalen Sinn gleichbedeutend mit »entwicklungsangemessen«, d.h. bi- und multilaterale Handelsabkommen dürfen den Prozess der Entwicklung in den betroffenen Ländern auf keinen Fall behindern, sondern sollen ihn möglichst befördern.¹ Zweitens hat »entwicklungsgerecht« eine normativ-ethische Bedeutung, insofern der Ordnungsrahmen nicht ungerecht sein darf, sondern nach dem Maßstab der Gerechtigkeit in seinen verschiedenen Dimensionen zu gestalten ist (vgl. WA-DBK 2006).

Handelsabkommen müssen zunächst einmal dem Maßstab der *Tauschgerechtigkeit* entsprechen. Gerade schwächere Marktteilnehmer sind nämlich darauf angewiesen, dass sie gemäß ihrer erbrachten Leistung an den Wohlfahrtseffekten partizipieren können. Subventionszahlungen, die direkt oder indirekt den Handel verzerren, verstoßen gegen dieses Gebot genauso wie komplexe Ursprungsregeln oder solche Standards, die durch die Hintertür eine neue Form des Protektionismus einführen.

Allerdings garantiert eine Handelsordnung, die dem Prinzip der Tauschgerechtigkeit entspricht, wie schon angedeutet noch keine breitenwirksame Entwicklung. Politische Beteiligungsrechte, Rechtssicherheit oder Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und sozialen Sicherungssystemen sind ebenso wichtige Vorbedingungen, damit sich gering Qualifizierte, Arme und Benachteiligte überhaupt an wirtschaftlichen Tauschprozessen beteiligen und von ihren Wohlfahrtseffekten profitieren können. Je mehr all dies gewährleistet ist, umso größer sind die Chancen, dass gesamtwirtschaftliches Wachstum auch breiten Bevölke-

rungskreisen und insbesondere den Armen zugutekommt. Handelsabkommen dürfen daher den politischen Handlungsspielraum für eine entwicklungsgerechte Politik der einzelnen Länder, insbesondere den Gestaltungsspielraum für Dienste der öffentlichen Daseinsvorsorge (Strom, Wasser, Bildung), nicht über Gebühr einschränken. Maßstab dafür ist das Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit*, nach dem die Befriedigung fundamentaler menschlicher Bedürfnisse stets höchste Priorität hat. Dies legitimiert z.B. eine behutsame Öffnung der Märkte im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge und jene Ausnahmebestimmungen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens der Menschen, die prinzipiell auch in der Welthandelsorganisation WTO vorgesehen sind. Eng damit verknüpft ist der Maßstab der *Chancengerechtigkeit* im wirtschaftlichen Wettbewerb als weitere wichtige Voraussetzung für eine eigenständige Entwicklung. Da ärmere Länder aufgrund von technologischem Rückstand, wirtschaftlichen Problemen und institutionellen Mängeln wesentlich schlechtere Ausgangschancen haben, lässt sich in bilateralen und multilateralen Handelsabkommen eine zeitlich begrenzte »positive Diskriminierung«, also eine Vorzugsbehandlung bei einzelnen Regeln, ethisch zweifellos rechtfertigen.

Die Gerechtigkeit von Ordnungsstrukturen hängt letztlich davon ab, wie ordnungspolitische Rahmenbedingungen zustande kommen und wer entscheidet, welche Regeln zu welchem Zeitpunkt gelten bzw. außer Kraft gesetzt werden. Daher kommt dem Prinzip der *Verfahrensgerechtigkeit* entscheidende Bedeutung zu. Dieses verlangt für die Verhandlungen größtmögliche Transparenz und eine demokratische Beteiligung der Parlamente. Im Fall von TTIP lässt sich damit eine angemessene Einbeziehung auch von Drittstaaten oder der Zivilgesellschaft in das Prozedere der regulatorischen Zusammenarbeit rechtfertigen. Letztlich wären auch Klauseln sinnvoll, die eine Korrektur unerwünschter Fehlentwicklungen ermöglichen, da nicht alle Folgen voraussehbar sind.

Regionale Abkommen im Dienste einer globalen Handelsordnung

In den letzten Jahren ist der Prozess der Weiterentwicklung eines globalen Ordnungsrahmens im Rahmen ihres Hauptpfeilers, der Welthandelsorganisation WTO, kaum vorangekommen, weil sich Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer in wichtigen Streitfragen nicht verständigen konnten. Stattdessen ist die Zahl von bilateralen und regionalen Handelsabkommen sprunghaft angestiegen, was die Frage nach dem Verhältnis solcher Vereinbarungen zur WTO aufwirft.

Grundsätzlich lässt die WTO Zollunionen und Freihandelsabkommen unter ihren Vertragsparteien zu und gestattet

¹ Aus ethischer Sicht ist die negative Pflicht zur »Nicht-Schädigung« vorrangiger und umfassender als die positive Pflicht zur Hilfeleistung (vgl. Pogge 2011).

unter bestimmten Bedingungen die damit verbundene Abweichung vom Prinzip der Meistbegünstigung. Regionale Handelsabkommen sind laut GATT (Art. XXIV) dann erlaubt, wenn sie keine neuen Handelsschranken nach außen errichten und die unvermeidliche Diskriminierung von Drittstaaten durch generelle Handelsöffnung allmählich wieder abbauen. Häufig enthalten regionale Abkommen auch weitergehende Regelungen, die allerdings nicht im Widerspruch zu den WTO-Abkommen stehen sollten. Das zeitlich begrenzte Abweichen vom Prinzip der Meistbegünstigung wird hingenommen, weil man sich erhofft, dass wirtschaftliche Integration zwischen Nachbarn oder historisch verbundenen Ländern schneller möglich ist als im weltweiten Maßstab. Wenn Ordnungsstrukturen dann in multilateralen Handelsrunden verallgemeinert werden, können sich die Regionalabkommen als Stützpfeiler für den Bau einer stabileren multilateralen Ordnung erweisen.

Die Erfahrungen zeigen allerdings, dass die von der WTO gesetzten Bedingungen in der Praxis häufig nicht eingehalten werden. Besonders fragwürdig ist es, dass politisch und wirtschaftlich starke Länder zunehmend auf bilaterale und regionale Handelsabkommen zu setzen scheinen, weil sie glauben, damit ihre Interessen leichter als im Rahmen der WTO durchsetzen zu können. Viele Länder gehören inzwischen mehreren solcher Bündnisse an, so dass ein komplexes Geflecht sich überlappender Abkommen entstanden ist. Die mangelnde Kohärenz und fehlende Koordination zwischen der Vielzahl von Handelsabkommen zwischen zwei oder mehreren Staaten und den Vereinbarungen der WTO sowie eine fehlende Abstimmung der diversen Handelsabkommen mit international vereinbarten sozialen und ökologischen Standards ist ein ernstzunehmendes Problem.

Vor diesem Hintergrund sind Abkommen wie das Transatlantische Handelsabkommen vor allem daran zu messen, ob sie eine weltweit verbindliche und gerechte Ordnung des Welthandels befördern und nicht aushöhlen und auch international anerkannte Mindeststandards (wie etwa die Kernnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO oder die noch zu konkretisierenden Ziele einer Post-2015-Agenda) festschreiben.

Literatur

Felbermayr, G., W. Kohler, R. Aichele, G. Klee und E. Yalcin (2015), *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, ifo Institut, München.

Krugman, P.R. und M. Obstfeld (2006), *Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft*, 7. Auflage, Pearson Studium, München.

Müller, J. und J. Wallacher (2005), *Entwicklungsgerechte Weltwirtschaft. Perspektiven für eine sozial- und umweltverträgliche Globalisierung*, Kohlhammer, Stuttgart.

Pogge, T. (2011), *Weltarmut und Menschenrechte. Kosmopolitische Verantwortung und Reformen*, De Gruyter, Berlin.

Rodrik, D. (2000), *Grenzen der Globalisierung. Ökonomische Integration und soziale Desintegration*, Campus, Frankfurt am Main.

Sen, A. (2000), *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, Carl Hanser Verlag, München.

Todaro, M.P. und S.C. Smith (2013), *Economic Development*, 11. Aufl., Prentice Hall, New York.

WA-DBK (Wissenschaftliche Arbeitsgruppe für weltkirchliche Aufgaben der Deutschen Bischofskonferenz) (2006), *Welthandel im Dienst der Armen*, Bonn.



Peter-Christian Müller-Graff*

Handelsabkommen – »frei« und »fair«? Der Erfahrungsbeitrag des Binnenmarktrechts der EU

Handelsabkommen sind kontrovers geworden. Aktuell in der Diskussion sind das Projekt einer Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen EU und USA (TTIP)¹ und der Text des Handelsabkommens mit Kanada (CETA) (vgl. z.B. Caspary und Giegold 2014). Schon seit Jahren werden Verhandlungsrunden in der WTO zur Stärkung des Freihandels regelmäßig von Großprotesten begleitet. Sieht man von ideologischen Vereinfachungen aller Art ab, so stehen sich im Kern einerseits Erwartungen des Wohlfahrtsgewinns durch freien transnationalen Marktzugang (vgl. bspw. Felbermayr 2014) und andererseits Sorgen um Belastungen verschiedener Art (von Arbeitnehmern und Verbrauchern, von Gesundheit und Umwelt) sowie die Befürchtung asymmetrischer Wohlfahrts- und Verteilungseffekte für die Betroffenen gegenüber (vgl. bspw. Sartorius 2008). Die EU ist ausdrücklich dazu verpflichtet, zu »freiem und rechtem« Handel in der Welt beizutragen (Art. 3 Abs. 5 EUV). Dies wirft u.a. die spezifisch rechtspolitische Frage auf, ob und wie sich Handelsabkommen *rechtlich* »frei« und »fair« zugleich gestalten lassen. Es liegt nahe, eine Antwort dazu in dem seit langem aufwachsenden Erfahrungsschatz des intensivsten transnationalen wirtschaftlichen Freiheitsraums der Welt zu suchen, im Recht des Binnenmarktes der Europäischen Union (vgl. Müller-Graff 2015). Auch wenn es mit TTIP, CETA oder anderen Handelsabkommen nicht um einen Binnenmarkt geht, gibt es für die Ausgangsfrage nach Freiheit und Fairness doch eine Strukturähnlichkeit, die es rechtfertigt, nach Anregungen der Binnenmarktintegration für die Gewährleistung von Freiheit (I) und Fairness (II) und beider Zusammenspiel (III) für die Zukunft von Handelsabkommen (IV) zu fragen.

* Prof. Dr. iur. habil. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff ist Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht an der Universität Heidelberg.

¹ Zur öffentlichen Diskussion z.B. Caspary und Giegold (2014), Neuschler (2015), Stephan (2014) sowie Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015).

Freiheitsgewährleistung

Freiheit im klassischen Sinne von Freihandelsabkommen ist der von Zöllen unbehinderte Marktzugang von Marktakteuren zwischen zwei Völkerrechtssubjekten. Herkömmliche bilaterale Freihandelsabkommen leisten dies, nicht aber das bloße und überdies begrenzte Meistbegünstigungsprinzip der multilateralen WTO, unbeschadet des Verbots nichttarifärer Handelshemmnisse im GATT. Letztere werden auch von bilateralen Freihandelsabkommen thematisiert.

Am weitesten im transnationalen Marktzugang entwickelt ist das Binnenmarktrecht der EU für das wechselseitige Verhältnis seiner 28 Mitgliedstaaten. Dessen Marktzugangsgewährleistung geht weit über die Zollfreiheit und die Warenverkehrsfreiheit hinaus. Sie gilt für alle Produkte (Waren, Dienstleistungen) und Produktionsfaktoren (Arbeitnehmer, Selbstständige, Unternehmen, Kapital). Sie erschöpft sich nicht in einem bloßen Diskriminierungsverbot, sondern beinhaltet ein grundsätzliches Verbot aller Zugangsbeschränkungen, mithin auch solcher Hemmnisse, die sich aus unterschiedslos für die grenzüberschreitende und inländische Vermarktung gleichermaßen anwendbaren Regelungen ergeben können (namentlich Regeln der Produktzusammensetzung und Zertifizierung). Und dieses Verbot gilt grundsätzlich unabhängig von der Urheberschaft einer Beschränkung, erfasst also nicht nur staatlich oder von der EU zu verantwortende Maßnahmen, sondern grundsätzlich auch freiverkehrshindernde Maßnahmen privater Akteure wie namentlich transnational wettbewerbsbeschränkende Praktiken von Unternehmen, aber auch hindernde Praktiken privater Normungseinrichtungen oder von Gewerkschaften. Den aus den Verboten resultierenden transnationalen Handlungsmöglichkeiten für Marktakteure (für Verkäufer und Käufer, Dienstleistende und Dienstleistungsempfänger, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Niederlassungswillige und Niederlassungsanwerber, Kapitalgeber und Kapitalnehmer) hat die Rechtsprechung des EuGH den Charakter unmittelbar anwendbarer subjektiver Rechte² mit Anwendungsvorrang gegenüber entgegenstehendem nationalen Recht gleich welcher Art³ verliehen. Auf sie können sich die Begünstigten vor jeder mitgliedstaatlichen Behörde und jedem mitgliedstaatlichen Gericht berufen. Dies ist folgerichtig zum Konzept des grenzüberschreitend wettbewerbseröffnenden Binnenmarktes. Sein Funktionieren betrifft den einzelnen Marktakteur unmittelbar, so dass er entsprechenden Rechtsschutzes bedarf.

»Fairness«gewährleistung

»Fairness« ist im Vergleich zur Freiheit kein etablierter Begriff in herkömmlichen Freihandelsabkommen. Er ist auch unde-

² Grundlegend EuGH Slg. 1963,1 (Van Gend & Loos).

³ Grundlegend EuGH Slg. 1964, 1141 (Costa/ENEL).

finiert. Gleichwohl lassen sich aus den zunehmenden Forderungen nach »Fairness im Welthandel« (z.B. Sartorius 2008) bestimmte wiederkehrende Kernpunkte eines Verständnisses von Fairness substantiieren. Es geht um die Integration einer öko-sozialen Marktwirtschaft in die Handelspolitik, hierbei insbesondere um den Schutz von Arbeitnehmern, Verbrauchern und der Umwelt sowie um die Vorteilsteilhabe aller Beteiligten.

Der Binnenmarkt der EU sieht sich derartigen Fragen im Verhältnis der wirtschaftlich, sozial, ökologisch und kulturell jeweils eigengeprägten und zugleich unterschiedlich regulierungswilligen Mitgliedstaaten seit Anbeginn ausgesetzt. Zu ihrer konstruktiven Beantwortung sind zahlreiche rechtlich gefasste Instrumente entwickelt worden: vertraglich, legislativ und judikativ.

Rechtsgüterschutz

Grenzen des Handels zum Schutz bestimmter Rechtsgüter, die schon das GATT 1947 erkannt hatte (beispielsweise zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, der öffentlichen Sittlichkeit oder des geistigen Eigentums), zählen zum Urgestein der Regeln des freien Warenverkehrs im Gemeinsamen Markt. Der Schutzgedanke wurde in den EWG-Vertrag ebenso für rechtfertigende Schranken der Dienstleistungsfreiheit, der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit aufgenommen. Die Intensivierung der allseitigen wirtschaftlichen Verflechtung förderte weitere Schutzinteressen im Konflikt mit den Marktzugangsfreiheiten zutage: z.B. die Mindestlohnsicherung im Konflikt zur Dienstleistungsfreiheit (etwa bei Bauleistungen durch ein ausländisches Unternehmen mit entsandten Arbeitnehmern aus einem Mitgliedstaat mit niedrigerem Lohnniveau), der Umweltschutz im Konflikt mit der Warenverkehrsfreiheit (etwa bei der Anordnung einer Katalysatorpflicht für Pkws), die Lauterkeit des Wettbewerbs und die Verbraucherinformation im Konflikt mit der Warenverkehrsfreiheit (etwa bei strikten Vorkehrungen gegen die Irreführung der Marktgegenseite im Wettbewerb) und v.a.m. Hier wirkt die Rechtsprechung des EuGH seit Jahrzehnten feinnervig differenzierend. Mit dem Gedanken der Rechtfertigung von Freiverkehrsbeschränkungen aus zwingenden Allgemeininteressen öffnete sie der Berücksichtigung zusätzlicher Schutzgüter gegenüber ungehindertem Freiverkehr den Weg. Sie bindet andererseits die Rechtfertigung jedoch an die Erfüllung des gerichtlich überprüfbaren Kriterienrasters der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit durch die konkrete Einzelmaßnahme. Konflikte werden dadurch nicht pauschal behandelt, sondern konkret identifiziert und zu passgenauen Lösungen geführt (z.B. das obligatorische dänische Rücknahmesystem für Verpackungen von Bier und Erfrischungsgetränken, das deutsche Mindestalkoholfordernis für Fruchtsaftliköre, die Zertifizierungspraxis einer Normungsorganisation, das mitgliedstaat-

liche Mindestlohnrecht, der Boykottaufruf eines internationalen Gewerkschaftsverbandes, die Transferbedingungen eines internationalen Sportverbandes). Im Ergebnis wird dadurch entweder dem Freiverkehr oder der mitgliedstaatlichen Regelung oder privatkollektiven Maßnahme eine unionsrechtliche Grenze gezogen.

Vorteilsteilhabe

Die Nutzenoptimierung des Binnenmarktes für alle Beteiligte ist eine davon unterscheidbare Herausforderung. Zwar gilt die der klassischen Außenhandelslehre entnommene Prämisse, dass der nach dem Prinzip des komparativen Kostenvorteils wettbewerbsverfasste Binnenmarkt insgesamt einen makroökonomischen Wohlfahrtsgewinn generiert. Eine proportional gleichmäßige regionale Verteilung dieses Gewinns ist damit indes nicht gewährleistet. Schon früh nahmen sich die Mitgliedstaaten im Interesse der dauerhaften Verwirklichung des binnenmarktlichen Grundkonzepts daher der Frage des Umgangs mit asymmetrischen oder divergierenden Wirtschaftsentwicklungen an. Sie entwickelten hierfür (neben begrenzten Versuchen zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik) rechtsgebundene Lösungsansätze eines begrenzten projektbezogenen Ausgleichs über verschiedene »Strukturfonds« im Gemeinschaftshaushalt. Dem seit Anbeginn der EWG eingerichteten Europäischen Sozialfonds zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion und dem weniger später etablierten Landwirtschaftsfonds (heute Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft) gesellten sie den Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung bei. Dieser zielt vor allem auf die Annäherung wirtschaftsschwacher Regionen an die durchschnittliche regionale Leistungskraft in der EU und damit stimmig zum Binnenmarktconcept auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Dass mit derartigen Fonds strukturelle Schwächen des politischen oder wirtschaftskulturellen Systems einer sich am Binnenmarkt beteiligenden Region nur schwer ausgleichbar sind, liegt auf der Hand. Aber immerhin stehen in dem von der Union politisch umfassten Binnenmarkt zahlreiche Anreize und Chancen bereit.

Freiheitsgewährleistung durch Fairnessgewährleistung

Vor diesem Hintergrund der Ausgangspunkte von Freiheits- und Fairnessgewährleistung im Binnenmarkt der EU zeigt sich, dass grenzüberschreitender wirtschaftlicher Freiverkehr im Allgemeinen und Freihandel im Besonderen, soll er dauerhaft gesichert werden, Voraussetzungen der »Fairness« hat. Mehr Marktzugangsfreiheit bedarf mithin mehr rechtlich gesicherter Fairness. Dies wird im Wechselspiel zu den beiden Elementen der Schutzgutsicherung und der Vorteilsteilhabe deutlich.

Rechtsgüterschutz

Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes können, wie gezeigt, durch eine konkrete mitgliedstaatliche Maßnahme gerechtfertigt beschränkt werden, wenn diese zur Verwirklichung zwingender Allgemeininteressen (z.B. Schutz von Gesundheit, Sozialstandards, Umwelt, Verbraucher) justizfest geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist. Will man bei dieser Grenze aber nicht stehen bleiben, sondern ein derartiges Hindernis abbauen, so ist politisch nachzujustieren. Im Binnenmarktrecht kann dies mittels der Nutzung der EU-Kompetenz zur Angleichung mitgliedstaatlicher Bestimmungen (und deren Schutzzwecke) zum Zweck des besseren Funktionierens des Binnenmarktes gelingen. Transnationale Marktzugangsfreiheit wird durch supranationale Regulierung (»Fairness«-Sicherheit) gesteigert. Soweit eine derartige Angleichung der Einstimmigkeit im Rat der EU (also dem Organ der Vertreter der Mitgliedstaaten) bedarf (so namentlich bei Bestimmungen über die Freizügigkeit und die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer sowie über direkte oder indirekte Steuern), kann keinem Staat gegen seinen Willen eine ihn bindende Regelung aufgedrückt werden. Kann eine Angleichung jedoch, wie in den weitaus überwiegenden Fällen, mit qualifizierter Mehrheit im Rat und der Billigung der Europäischen Parlaments bewerkstelligt werden, enthält die einschlägige Kompetenznorm der EU mehrere Vorkehrungen gegen die Absenkung einzelstaatlicher Schutzstandards durch europäische Harmonisierung. So hat die allein initiativberechtigte Kommission bei ihren Vorschlägen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen und haben die beiden Legislativorgane (Europäisches Parlament und Rat) im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse dieses Ziel ebenfalls anzustreben. Beinhaltet eine Harmonisierungsentcheidung aus Sicht eines Mitgliedstaats dennoch die Absenkung seines bisherigen Standards, kann er seine Regeln beibehalten, soweit sie durch die im Vertrag für die Warenverkehrsfreiheit benannten klassischen Schutzgüter (namentlich z.B. Gesundheit, öffentliche Sittlichkeit, Sicherheit und Ordnung, geistiges Eigentum) oder durch den Schutz der Arbeitsumwelt und den Umweltschutz gerechtfertigt sind. Und er kann sogar unter bestimmten Voraussetzungen neue Bestimmungen zum Schutz der Arbeitsumwelt oder des Umweltschutzes einführen.

Vorteilsteilhabe

Auch die Ausgestaltung des Fondsystems des Unionshaushalts dient im Ansatz der Freiheitsgewährleistung. Pauschal gesagt: Je zielführender der Regionalfonds die Wettbewerbskraft regionaler Wirtschaftsakteure stärkt, desto geringer wird die Versuchung von Mitgliedstaaten, es mit vertragswidrigen Beschränkungen des Freiverkehrs oder regel- und beihilfestützten Verfälschungen oder Behinderungen des transnationalen Wettbewerbs zu versuchen. Je konsen-

tiert und passfähiger die Gemeinsame Agrarpolitik mit ihren Landwirtschaftsfonds den Eigenheiten dieses Wirtschaftssektors entspricht, desto gesicherter ist die wechselseitige Marktöffnung für landwirtschaftliche Produkte.

Rechtssicherheit

Entscheidend erweist sich in beiden Bereichen der Gefährdung oder Verbesserung transnationaler Marktzugangsfreiheiten, dass sowohl die Freiheitsgewährleistung als auch die Fairnessgewährleistung den betroffenen Marktakteuren und Staaten Rechtssicherheit gibt. Dies erfordert, wie die erfolgreiche Entwicklung des europäischen Binnenmarktes vielfältig belegt, die Setzung verlässlichen Rechts und dessen Schutz durch eine den höchsten rechtsstaatlichen Ansprüchen genügende gemeinsame Gerichtsbarkeit.

Zukunft

Als Fazit aus dem Erfahrungsschatz der Binnenmarktentwicklung der EU lässt sich prognostizieren, dass klassische Freihandelsabkommen, die nur den Marktzugang thematisieren, keine Zukunft haben werden. Sie bedürfen früher oder später und am besten von Anfang an der Anreicherung durch Schutzstandards und geeigneter und verlässlicher Mechanismen des Rechtsschutzes für die Marktakteure und gegebenenfalls auch der Mechanismen für Fälle gravierender asymmetrischer Entwicklungen. Denn der Handel mit Produkten beinhaltet mehr als isolierte Außenwirtschaftspolitik. Er hat längst Fragen herkömmlicher Innenpolitik im Sinne von Gesundheits-, Sozial-, Verbraucher- und Umweltpolitik erreicht. Tatsächlich enthalten die jüngsten Freihandelsabkommen der EU bemerkenswerte Erweiterungen des Thementableaus in diese Richtung. Man muss sich darüber im Klaren sein: Die Ausweitung des transnationalen Handels bedeutet auch eine stärkere politische Vernetzung aller Beteiligten: der Staaten, der Unternehmen und der Bürger. Sie fordert daher passfähige Mechanismen ihrer demokratisch abgesicherten Legitimation und ihrer rechtsstaatlichen Einbettung. Dies sind anspruchsvolle Maßstäbe. Die Entwicklung des Binnenmarktrechts der EU kann hierzu, auch wenn es bei Freihandelsabkommen nicht um einen Binnenmarkt geht, wertvolle strukturelle Fragen- und Lösungsanregungen bieten.

Literatur

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015), *Häufig gestellte Fragen zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft*, verfügbar unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Freehandelsabkommen/TTIP/faqs,did=630990.html>.

Caspar, D. und S: Giegold (2014), »CETA und TTIP. Pro und Contra Freihandelsabkommen«, verfügbar unter: <http://www.heute.de/ttip-ceta-freihandelsabkommen-umstritten-pro-und-contra-caspar-und-giegold-35199584.html>, 26. September.

Felbermayr, G. (2014), *Freihandelsabkommen. Freihandel für Wohlstand*, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2014/10/freihandelsabkommen-europa-usa> (1.3.2014).

Müller-Graff, P.-Chr. (2015), »Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht: Das System«, in: P.-Chr. Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht* (Enzyklopädie Europarecht Band 4), Nomos, Baden-Baden, 51–118.

Neuschler, T. (2015), »Freihandelsabkommen – Die Angst frisst TTIP auf«, verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/freihandelsabkommen-ttip-vorteile-und-nachteile-13409629.html>, 6. Februar.

Sartorius, T. (2008), »Regeln ändern. Fairness im Welthandel«, in: BUND/Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst (Hrsg.), *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte*, Fischer, Frankfurt am Main, 508–534.

Stephan, S. (2014), »Mehr Wachstum durch TTIP ist ein Märchen«, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-11/ttip-freihandelsabkommen-arbeitsplaetze>, 12. November.



Heribert Dieter*

Die Zukunft der Welthandelsordnung: Wird die WTO entbehrlich?

Jahrzehntlang wurde die multilaterale Handelsordnung in den Hauptstädten des Westens entschlossen unterstützt. Etwa seit dem Jahr 2000 schwindet indes der Rückhalt für die Welthandelsorganisation WTO. Heute sind rund 400 sogenannte Freihandelsabkommen in Kraft, und über weitere 200 wird aktuell verhandelt. Präferenzhandelsabkommen werden heute häufig als Ersatz für eine Weiterentwicklung der WTO gepriesen. Doch ist dieser Wandel der Handelspolitik mittel- und langfristig sinnvoll? Wem nutzt diese Neuausrichtung der Handelspolitik, und wem schadet sie?

Bislang wird zumeist diskutiert, warum die multilaterale Handelsordnung und die Doha-Runde der WTO in einer Sackgasse stecken. Präferenzabkommen, etwa das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP, sollen einen Ausweg liefern. Offenbleiben jedoch eine Vielzahl von Fragen. Wie sollen die internationalen Handelsbeziehungen mittelfristig gestaltet werden? Welchen Nutzen hat die multilaterale Ordnung, und sorgen Präferenzabkommen für eine Liberalisierung des Handels, wie deren Befürworter erwarten?

Konstruktionsmängel von Präferenzabkommen

Die Folgen der heute so populären Handelsabkommen für exportierende und importierende Unternehmen werden nicht hinreichend diskutiert. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Ein wesentliches Problem ist, dass viele Befürworter dieser sogenannten Freihandelsabkommen die administrativen Konsequenzen unterschätzen. Liberalisiert wird durch diese Abkommen nur der Handel zwischen den beteiligten Staaten. Zölle werden in der Regel vollständig abgebaut. Auf der Kostenseite stehen aber die Aufwendungen für die Dokumentation der Herkunft der zollfrei zu han-

* Prof. Dr. Heribert Dieter ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, und Gastprofessor für internationale politische Ökonomie an der Zeppelin Universität, Friedrichshafen.

delnden Waren. Da nur solche Güter, die in der Präferenzhandelszone hergestellt wurden, zollfrei gehandelt werden dürfen, müssen Exporteure den Warenursprung in aufwendigen Verfahren dokumentieren. Sind die Kosten der Dokumentation des Warenursprungs größer als der zu zahlende Zoll, sinkt der ökonomische Nutzen der Präferenzabkommen auf null.

Gerade für die in Deutschland so wichtigen mittelständischen Unternehmen ist diese Hürde nennenswert. Ein Anbieter, der gelegentlich eine Werkzeugmaschine in die USA liefert, wird vermutlich die Kosten für ein Ursprungszeugnis eher scheuen als ein Automobilkonzern, der im transatlantischen Handel große Stückzahlen bewegt. Die vermeintliche Liberalisierung des Handels könnte sich per saldo als Maßnahme zur Stärkung von Großunternehmen und zur Schwächung des Wettbewerbs erweisen.

Bei der Bewertung der Effekte von TTIP wäre es auch sinnvoll, sich existierende Freihandelsprojekte der USA näher anzusehen. Peinlich genau haben die USA in den Abkommen auf die Steigerung des Nutzens für die USA geachtet. Im Abkommen mit Australien finden sich eine Reihe von asymmetrischen Regulierungen – zugunsten der USA. So ist der Export von australischem Zucker in die USA auf Dauer verboten (vgl. Dieter 2006, S. 97). In den Abkommen mit Chile und Singapur wurden Beschränkungen des Kapitalverkehrs verboten – obwohl dies mit Waren- und Dienstleistungshandels nichts zu tun hat (vgl. Bhagwati 2003, S. 12). In der NAFTA wird der Warenursprung auf 200 Seiten genau geregelt. Die Herkunft von zulässigen oder verbotenen Materialien ist lang. Die sogenannte »Fiber-forward«-Regel besagt, dass Baumwolle in der NAFTA erzeugt sein muss, um zollfrei gehandelt werden zu dürfen. Den ökonomischen Nutzen haben die amerikanischen Baumwollbauer.

Viele Präferenzabkommen tragen also nur wenig zu einer Liberalisierung des Handels bei, sondern können als protektionistische Instrumente gegen übermächtig erscheinende neue Konkurrenz fungieren. Dieser Ansatz – Liberalisierung des Handels nur mit denjenigen, die nicht allzu konkurrenzfähig sind – spielt insbesondere in der Regierung von Präsident Obama eine zentrale Rolle. Obama nannte als Ziel des transatlantischen Abkommens freien und fairen Handel. Angestrebt wird der Ausschluss vermeintlich unfairer Wettbewerber – und aus gegenwärtiger Sicht der USA ist dies China. TTIP und TPP sind aus der Sicht Washingtons Instrumente, um handelspolitische Regulierung ohne China zu schaffen.

Diskriminierung kehrt zurück

Besonders schwer wiegen die politischen Nachteile der vielen Hundert Präferenzabkommen. Die Nachkriegshandels-

ordnung basierte auf einem Konzept, das in den 1940er Jahren entwickelt worden war. Zentrales Prinzip ist die Nicht-Diskriminierung von Ländern: In der Meistbegünstigungsklausel, dem Art. 1 des GATT-Vertrages von 1947, wurde die Diskriminierung von Staaten ausgeschlossen: Zwei Länder, die eine Liberalisierung des Handels vereinbarten, mussten diese Maßnahmen allen anderen Ländern zugutekommen lassen. Nach den desaströsen Erfahrungen der 1930er Jahre, in denen der Welthandel drastisch zurückgegangen und protektionistische regionale Blöcke entstanden waren, wollten die Architekten der Nachkriegswirtschaftsordnung unbedingt verhindern, dass Präferenzabkommen erneut den internationalen Handel prägen.

Heute wird häufig vergessen, dass nicht nur ökonomische, sondern vor allem politische Motive für dieses Diskriminierungsverbot sprachen. Die Regulierung des Handels sollte nicht – wie in den 1930er Jahren – als außenpolitisches Instrument genutzt werden können. Die friedliche Zusammenarbeit aller (westlichen) Staaten sollte für politische Stabilität und Prosperität sorgen. Nach dem Zusammenbruch der UdSSR wurden die Volkswirtschaften des früheren Ostblocks erfolgreich in diese Architektur integriert – und nach langen Verhandlungen wurde auch Russland im Jahr 2012 als 156. Mitgliedsland in die WTO aufgenommen.

Heute erscheinen diese politischen und ökonomischen Erfolge gefährdet zu sein. Verantwortlich für diese Entwicklung sind aber nicht nur die Hindernisse in den Verhandlungen zur Doha-Runde der WTO, sondern auch die Rückkehr geopolitischer Strategien. Alle großen Mächte versuchen, in der Handelspolitik eigene Präferenzabkommen zu schaffen und konkurrieren miteinander um Macht und Einfluss. Deutlich wird die gerade bei der Betrachtung der großen Abkommen – dem transatlantischen Abkommen TTIP und dem transpazifischen Projekt TPP. Wichtige Akteure – China, Indien, Russland – sind von diesen Vorhaben ausgeschlossen. Die Folge ist, dass das Interesse insbesondere Chinas an der Entwicklung eines eigenen, großen Handelsblocks gewachsen ist.

Wie reagiert China?

Die Handelspolitik ist also repolitisiert worden, und diese Entwicklung hat bemerkenswerte Folgen. China hat – wie zuvor die USA und die EU – seit dem Jahr 2000 mit Erfolg die Handelspolitik zur Durchsetzung von politischen Interessen genutzt. Deutlich wurde dies im Jahr 2010, als eine Freihandelszone zwischen China und den ASEAN-Staaten in Kraft trat. Die Staatengruppe war 1967 als Bollwerk gegen das kommunistische China gegründet worden. Bis weit in die 1980er Jahre versuchten die Staaten Südostasiens, den Einfluss Chinas auf ihre Volkswirtschaften möglichst gering zu halten. Dies hat sich geändert: Die Angst vor Revolution

und chinesischen Waffen wick dem Interesse an einer Vertiefung der Handelsbeziehungen mit China.

Im November 2014 regte die chinesische Führung an, eine asiatisch-pazifische Freihandelszone zu schaffen. Dieses »Free Trade Area of the Asia-Pacific« (FTAAP) ist allerdings keine neue Idee. Schon 1966 hatte ein japanischer Ökonom ein solches Projekt vorgeschlagen. Am Tag des Falls der Berliner Mauer wurde im australischen Canberra die »Asia-Pacific Economic Cooperation« gegründet. Seitdem dreht sich die Debatte um die Frage, welche Gestalt die APEC haben sollte. Zunächst hatten jene, die ein offenes Handelsabkommen (»open regionalism«) propagierten, die Oberhand. Seit einigen Jahren jedoch wird ein exklusives, andere Volkswirtschaften ausschließendes Abkommen ins Auge gefasst.

Der chinesische Vorschlag zielt vordergründig auf eine Implementierung des alten APEC-Konzepts. Teilnehmen würden nicht nur die wichtigsten asiatischen Ökonomien, sondern auch die USA, Russland und einige Staaten in Lateinamerika. Eine Ablehnung dieser Freihandelszone durch die USA würde den Chinesen indes die Möglichkeit eröffnen, ihr zweites Projekt, das »Regional Economic Partnership Agreement« (RCEP) voranzutreiben. Zur RCEP gehören Australien, Japan und Neuseeland, nicht jedoch die USA und Russland.

Doch nicht nur im asiatisch-pazifischen Raum ist eine verstärkte Nutzung der Handelspolitik für außenpolitische Ziele zu beobachten. Seit 2010 besteht die Eurasische Union, eine Zollunion zwischen der Russischen Föderation, Kasachstan und Weißrussland. Einige Nachfolgestaaten der UdSSR, aber auch Vietnam, wurden aufgefordert, entweder der Zollunion beizutreten oder eine Handelsvereinbarung mit der Eurasischen Union abzuschließen.

Selbstredend nutzt die Europäische Union seit Jahrzehnten die Außenwirtschaftspolitik, um Länder in allen Teilen der Welt ökonomisch und politisch enger an die EU zu binden. Die Europäische Union, die stets die Bedeutung der multilateralen Ordnung für Entwicklungsländer betont, hat mit ihrer Handelspolitik wesentlich zur heutigen Misere der WTO beigetragen. Heute sind 35 Präferenzabkommen der EU in Kraft, über weitere zwölf wird aktuell verhandelt.

Geopolitik und die Fragmentierung der Handelsordnung

Nicht nur in der Handelspolitik zeigen sich heute die Schwächen multilateraler Konzepte. Auch in der Finanzpolitik fällt es selbst im vergleichsweise kleinen Rahmen der Gruppe der 20 (G 20) schwer, Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte gemeinsam zu beschließen und umzusetzen.

Aber in der Handelspolitik hat dieser Zerfall des Multilateralismus besonders gravierende Folgen. Die WTO bot bislang auch Entwicklungsländern die Chance, die Weiterentwicklung handelspolitischer Regeln zu beeinflussen. Zwar gab es auch in der Vergangenheit immer wieder Kritik am vermeintlich zu geringen Einfluss dieser Länder auf die Weiterentwicklung des Regelwerkes der WTO. Aber in den großen Präferenzabkommen, etwa TTIP, ist ihr Einfluss noch geringer. Entwicklungsländer sind, wie alle anderen Beobachter, dazu verurteilt, passiv die Verhandlungen zu verfolgen.

Die USA und die EU schwächen durch die gegenwärtig diskutierten Handelsabkommen nicht nur die WTO, sie werfen zudem ihre eigenen, über Jahrzehnte vertretenen Prinzipien über Bord. Allerdings ist diese Perspektive in Brüssel gegenwärtig kaum vertreten. Der letzte EU-Handelskommissar, der um die Fragilität der multilateralen Ordnung wusste und im Jahr 1999 ein Moratorium zu Präferenzhandelsabkommen verhängte, war Pascal Lamy. Nachdem der Brite Peter Mandelson im Jahr 2004 das Amt übernommen hatte, schlug die EU einen unheilvollen Weg ein und setzte fortan vorrangig auf Präferenzabkommen und vernachlässigte die Weiterentwicklung der WTO.

Mit ökonomischen Interessen allein sind die handelspolitischen Großprojekte TTIP und TPP nicht zu erklären. Der zu erwartende Nutzen ist vermutlich geringer als häufig prognostiziert, weil der Wegfall der Zölle gerade im transatlantischen Handel nicht ins Gewicht fällt. Bestätigt hat dies im Juli 2014 der Botschafter der USA bei der EU, Anthony L. Gardner. In einem Interview unterstrich Gardner, es gäbe wichtige geostrategische Gründe, um das transatlantische Abkommen abzuschließen.¹

Reaktionen der BRIC-Staaten

Indes wäre es ein Irrtum zu glauben, die großen Freihandelsabkommen der USA und der EU würden keine Reaktionen hervorrufen. Sollten TTIP und TPP verwirklicht werden, ist mit Reaktionen vor allem der Schwellenländer zu rechnen. Chinas Alternativen wurden bereits skizziert, aber auch die übrigen BRIC-Staaten werden der Fragmentierung der Welt-handelsordnung nicht tatenlos zusehen, sondern eigene Großprojekte initiieren.

Schon heute zeigt sich, dass sich die BRIC-Staaten und der Westen voneinander entfernen. Jahrzehntelang glaubten Politiker in den westlichen OECD-Ländern, die übrige Welt, einschließlich Chinas und Russlands, würden über kurz oder lang die politischen und ökonomischen Konzepte des Westens übernehmen. Dies erweist sich als Irrtum. Die Präsidenten Chinas und Russlands wenden sich vom Westen ab

¹ Wörtlich sagte er: »There are critical geostrategic reasons to get this deal done«.

und verfolgen eigene Ziele. Die Welt erwacht aus dem post-modernen Traum einer von Konflikten freien, kooperierenden Staatengemeinschaft (Stevens 2014).

Die Unfähigkeit des Westens, wirtschaftliche und politische Modelle jenseits von Kapitalismus und Demokratie zu verstehen, erweist sich inzwischen als Belastung. Der frühere indische Außenminister Jaswant Singh stellt fest, dass im autoritären Kapitalismus chinesischer oder russischer Prägung der westlichen liberalen Demokratie ein neuer Rivale erwachsen ist (vgl. Singh 2014). Die heutige handelspolitische Antwort des Westens auf diese neue Konkurrenz heißt Ausschluss und Diskriminierung. Damit wird ein neuer geostrategischer Großkonflikt handelspolitisch flankiert. Nicht nur ökonomische, sondern auch politische Gründe sprechen gegen diese Politik der Konfrontation mit China, Russland und anderen aufstrebenden Akteuren.

Eine erste Quittung für diese konfrontative Politik erhielt Washington im März 2015. Trotz heftiger Kritik der USA beteiligen sich wichtige Verbündete an der von Peking geführten neuen Asiatischen Bank für Infrastrukturinvestitionen. Washington hatte die jahrelangen Forderungen Chinas nach einer Reform der Strukturen von Weltbank und IWF blockiert – und wurde dann von China mit der Schaffung konkurrierender Institutionen konfrontiert. Sämtliche wichtigen europäischen Verbündeten der USA – Deutschland, Frankreich, Großbritannien – werden sich ebenso an der neuen Entwicklungsbank beteiligen wie Australien und Südkorea, zwei traditionell Verbündete im pazifischen Raum.

Die handelspolitischen Großprojekte verfolgen eine ähnliche Strategie, und auch sie werden zur Entwicklung konkurrierender Konzepte führen. Die Annahme, die EU und die USA könnten im 21. Jahrhundert ein Regelwerk zu Normen und Standards ohne Beteiligung Chinas und anderer Schwellenländer entwickeln und diese Staaten würden dann den entstandenen »Goldstandard« übernehmen, ist eine gefährliche Illusion.

Fazit

Per saldo zeigt sich also, dass die Handelspolitik in den vergangenen Jahren massiv repolitisiert wurde. Aus handelspolitischer Sicht ist dies eine sehr unglückliche Entwicklung. Der ökonomische Königsweg – die multilaterale Regulierung und Liberalisierung des Handels – wird von der Politik zunehmend verschmäht. Die WTO ist für eine von Diskriminierung freie Regulierung des Welthandels unverzichtbar – und die zahlreichen Präferenzabkommen machen sie keineswegs entbehrlich.

Aus einer politischen Perspektive ist der Trend zu Präferenzabkommen ein bedauerlicher – und gefährlicher – Rück-

schrift. Die politischen Lektionen der 1930er Jahren werden vergessen. Diskriminierung ist in die Handelspolitik zurückgekehrt – und das wird vermutlich zu wachsenden Konflikten in der neuen multipolaren Ordnung führen. Die Geopolitik hat den seit 1945 geltenden liberalen Konsens in der Handelspolitik untergraben.

Literatur

Bhagwati, J. (2003), *Testimony to the House of Representatives*, 1. April, verfügbar unter: <http://www.columbia.edu/~jb38/papers/pdf/testimony.pdf>.

Dieter, H. (2006), »Australia's Bilateral Trade Agreement with the United States: Significant Drawbacks, Few Gains?«, *Journal of Australian Political Economy* 57, 85–111.

Singh, J. (2014), »The Silence of the BRICS«, Project Syndicate, 27. August, verfügbar unter: <http://www.project-syndicate.org/commentary/jaswant-singh-criticizes-global-powers--weak-response-to-russia-s-actions-in-ukraine>.

Stevens, P. (2014), »What Xi and Putin Really Think about the West«, *Financial Times*, 6 Juni, 6.



© Christoph Rau

Stephan Leibfried*

Lautstarke Debatte ... unter Tauben

Es überrascht eigentlich niemand mehr. Jede Auseinandersetzung über handelspolitische Maßnahmen wird seit den 1990er Jahren von einem sich stets verbreiternden und vertiefenden Graben zwischen Befürwortern und Kritikern bestimmt. Dabei stehen beide Seiten einander in den letzten Jahren mit wachsender Ignoranz, aber mit umso mehr Verve gegenüber. Die in Jahrzehnten geflissentlich eingeübten Diskursrituale laufen ins Leere, weil man sich weder gegenseitig zuhört noch sich versteht – oder überhaupt verstehen will.

Wen überrascht es daher noch, dass es beim Thema Transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP) nur noch schlimmer geworden ist? Auf der einen Seite findet sich neben den bekannten gesellschaftlichen Akteuren und Interessengruppen aus Handel und (Export-)Industrie ein illustrierender Kreis an Volkswirtschaftlern, die uns in gleißenden Zahlen mit runden dreistelligen Milliardensummen vorrechnen, welche wirtschaftlichen Vorteile das neue Abkommen haben wird: Arbeitsplätze, die Zukunft der Exportindustrien, Wirtschaftswachstum, mehr Effizienz, Die klassischen Argumente sind ja oft nicht falsch.

Dem steht eine mittlerweile völlig unübersichtlich gewordene Phalanx ganz unterschiedlicher Akteure gegenüber, sie reicht von den ebenfalls längst üblichen Verdächtigen der sogenannten Globalisierungskritiker, den um die Sozial- und Umweltschutzstandards in den Industriestaaten bangenden Gewerkschaften, über die Umwelt- und Verbraucherschutzverbände und die – genau diese Standards oft als Entwicklungshindernis für den »Globalen Süden« kritisierenden – »Dritte-Welt«-Gruppen bis hin zu den (basis-)demokratischen Skeptikern eines »hinter verschlossenen Türen« ausgehandelten Vertragswerks. (Nur die Kirchen ringen noch um ihre ausgeglichene Position.) Aber bei TTIP bleibt es nicht bei dieser Phalanx. Vielmehr dürfte es mittlerweile keine noch

so kleine oder randständige Interessengruppe mehr geben, die uns nicht schon vor TTIP gewarnt hätte. Beispiel: die Volkshochschulen in Deutschland. Niemand wäre bislang je auf die Idee gekommen, die VHS mit dem transatlantischen Handel in Verbindung zu bringen. Aber, so die Sorge, mit TTIP könnte das deutsche System der staatlich subventionierten Erwachsenenbildung durch ein Schiedsgericht verboten werden – feindliche Übernahme, sozusagen, durch private amerikanische Bildungseinrichtungen im freien transatlantischen Markt.

Man kann das wahlweise lächerlich oder nebensächlich finden. Viele Befürworter finden das sogar nicht einmal mehr lächerlich, sondern sie ignorieren es ganz. Genau darin aber liegt das zunehmende Problem dieser Taubheit auf Gegenseitigkeit. In Stuttgart ist ein Bahnhofsprojekt fast gescheitert, von dem nach gängiger Ansicht praktisch alle eigentlich nur Vorteile gehabt haben sollten: weniger Lärm und Dreck, freie Innenstadtfächen zur großzügigen Stadtplanung, mehr Stadtpark, schnellere Bahnanbindung, effizienterer Bahnbetrieb. ... Und trotzdem der Wutbürger, noch dazu der gut situierte, gut ausgebildete, politisch und gesellschaftlich aktive Mittelstandsbürger.

Nun könnte man sich – als Politikwissenschaftler allzumal – zurücklehnen, auf die aktuelle Studie des soziologischen Forscherteams um Marion Fourcade (Fourcade, Ollion und Algan 2015) verweisen und seufzen »da kann man halt nichts machen«. Wenn die Volkswirtschaftslehre nur auf ihre eigenen Zahlen und Modelle schaut und ansonsten dem disziplinären Tellerrand noch nicht einmal nahe kommt, dann wird das gegenseitige Beschreien zwar immer lauter, das Verständnis aber alles andere als besser. Dabei hätten die Wirtschaftswissenschaften (nicht nur) bei TTIP wichtige Argumente. Aber 100 Mrd. US-Dollar zusätzliches Wirtschaftswachstum und das liberale ordnungspolitische Lob, wonach mehr Freihandel immer besser ist als jegliche Form von Protektionismus, schaffen keine Musik, die von anderen gehört wird – geschweige dass sie gern gehört werden würde.

Nun mag man einwenden, das sei ja schließlich das Problem der anderen, eben derer, die nicht hören, rationale Argumente nicht verstehen wollten. Das kann gut sein. Aber wer politisch oder gesellschaftlich etwas reformieren, wer den Status quo verändern will, den trifft im Zweifel die Bringschuld für gute, vor allem für überzeugende Argumente. Und TTIP ist es, die etwas verändern möchte, was vielen lieb – und im wahrsten Sinne teuer – geworden ist.

Erhöhe also die Volkswirtschaftslehre ihre Augen von den (wichtigen) Zahlen, blicke über ihren Tellerrand hinaus und unterließe (wenigstens zunächst) das allfällige Kopfschütteln über »die anderen« – laut Marion Fourcade und anderen kommen bei den Volkswirten satte 81% der zitierten Literatur aus der eigenen Disziplin, und fast 60% bestreiten, dass

* Prof. Dr. Stephan Leibfried leitet zusammen mit Herbert Obinger die Abteilung Institutionen und Geschichte des Wohlfahrtsstaates am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

interdisziplinäre Forschung bessere Ergebnisse liefert als die Forschung aus der eigenen Disziplin (vgl. Fourcade, Ollion und Algan 2015, S. 93, 95) –, dann böten sich ihr verschiedene Ansatzpunkte, ihre eigenen Argumente leiser, aber wirkungsvoller vorzubringen. Nur zwei fast willkürliche Beispiele aus der Politikwissenschaft – die laut Marion Fourcade 59% ihrer Zitate aus der eigenen Disziplin schöpft und bei der nur 28% interdisziplinäre Forschungsergebnisse für schlechter halten.

Das eine Argument bezieht sich direkt auf den Wutbürger. Warum waren denn all die GATT- und WTO-Verhandlungsrunden der 1960er bis 1980er Jahre gesellschaftlich und zumindest in der Bundesrepublik meist auch politisch so unumstritten, während es seither ohne Großdemonstrationen und mitunter auch gewalttätige Auseinandersetzungen gar nicht mehr geht? Direkte Betroffenheit ist das Stichwort. Sie politisiert aber (vgl. Zürn 2007; Ecker-Ehrhardt und Zürn 2007), mobilisiert, sorgt für politische Partizipation (vgl. Nonhoff, Gronau und Nullmeier 2009; Zürn und Ecker-Ehrhardt 2013). Drei Jahrzehnte lang mögen sich all die Zollsenkungsrunden zwar massiv auf die industriellen Strukturen und damit auf die Arbeitsplätze (nicht nur) in Deutschland ausgewirkt haben. Für die Bevölkerung aber waren das – gefühlt – keine direkten Verbindungen. Mittlerweile aber befürchten nicht wenige, dass derlei Völkerrecht wie TTIP tief in die sozialen, umwelt- und verbraucherpolitischen Errungenschaften eingreifen wird, Errungenschaften, auf die nicht zuletzt die hiesige Mittelschicht stolz ist.

Das Problem sind nicht die irrationalen Chaoten, die die Vorteile solcher Verträge nicht goutieren. Das Problem ist vielmehr eines, das die Volkswirtschaftslehre eigentlich sehr gut versteht, wenn auch bis jüngst eher selten bearbeitet: das der Verteilung. Und das der (politischen) Teilhabe und Mitsprache, jedenfalls dann, wenn einem etwas zugemutet werden soll. TTIP ist eben nur noch zu einem Teil jene sogenannte »negative« Integration (vgl. Tinbergen 1954), die üblicherweise nur mit begrenzten Widerständen (bislang abgeschotteter Industrien) konfrontiert gewesen ist. Vielmehr droht aus Sicht etlicher Bürger eine »positive« Integration samt Marktverregelung auf nordatlantischer, völkerrechtlicher Basis, die nicht nur den (nationalen) Status quo gefährdet, sondern (scheinbar) ohne Transparenz in diplomatischen Hinterzimmern verhandelt und beschlossen wurde bzw. wird. Menschen, politisierte allemal, haben kompliziertere Interessenmuster und Präferenzordnungen, als dass sie mit »100 Mrd. US-Dollar Wirtschaftswachstum« schon ausreichend beschrieben und zufriedenstellbar wären.

Das zweite Argument, das für Volkswirte knapp jenseits des Tellerrandes sichtbar werden würde, dreht sich um die Frage, warum wir bei TTIP eine derartige Mobilisierung finden und etwa bei der für die globale Zukunft weit wichtigeren Klimapolitik nicht. Schaut man sich an, wo für politische

Problemlösungen und Regelungen Aktivitäten staatlicher und gesellschaftlicher Akteure notwendig sind, so kommt man schnell auf folgende Matrix:

	Gesellschaft	unterlässt	tut
Staat			
unterlässt		Abrüstung, Liberalisierungspolitiken	Markt, gesellschaftliche Selbstregulierung
tut		Infrastruktur, Daseinsvorsorge, Soziales	Viele Umwelt- und Verbraucherschutzmaßnahmen (Klimapolitik usf.)

Quelle: Vgl. auch Leibfried (2013).

Wo staatliche Stellen bisheriges Tun hinfort unterlassen und auch Gesellschaft nicht involviert ist, handelt es sich unter anderem um die großen Liberalisierungspolitiken der letzten Jahrzehnte. Hier entstanden auch die größten und durchsetzungskräftigsten internationalen Organisationen, allen voran das GATT bzw. die WTO oder der Binnenmarkt der Europäischen Union. Wo der Staat aktiv ist, die Gesellschaft für den Erfolg aber nicht handeln muss, finden sich die Infrastrukturpolitiken, die Daseinsvorsorge oder wichtige Aspekte der Sozialpolitik. Wenn staatliche Stellen Wasser bereitstellen oder eine Autobahn bauen, kommt das »natürlich« der Gesellschaft zugute, für die Bereitstellung ist aber zunächst keine gesellschaftliche Mitwirkung notwendig.

Eine aktive Gesellschaft ohne große Mitwirkung des Staates kennzeichnet nicht nur den Markt, sondern auch die vielfältige gesellschaftliche Selbstregulierung – von den Industrienormen bis hin zu *Lex mercatoria*. Wo aber Staat und Gesellschaft gemeinsam aktiv sein müssen, um ein politisches Ziel zu erreichen, da finden sich die schwierigsten Materien. Bei der Klimapolitik reicht es nicht aus, wenn sich die Staaten gegenseitig zusagen, weniger Kohlendioxid zu produzieren. Vielmehr muss dies im Zweifel von der Bevölkerung umgesetzt werden, indem sie ihren Lebensstil ändert. Das wiederum schafft heftige Anreize für individuelles Trittbrettfahren, mit der Folge, dass der Staat engmaschig kontrollieren und sanktionieren muss.

Schaut man nun, wo die meisten Wutbürger in den letzten Jahren unterwegs waren, dann fällt auf, dass sie überall zu finden sind, außer dort, wo Staat und Gesellschaft gemeinsam aktiv werden müssen, um ein Problem zu lösen. Es ist leicht, gegen den Staat, gegen internationale Organisationen oder gegen einen »Großkonzern« zu mobilisieren. Gegen sich selbst demonstriert aber niemand gern.

Hier ist nicht der Platz, eine TTIP-taugliche, sozialwissenschaftliche Volkswirtschaftslehre auch nur zu skizzieren. Aber zumindest zweierlei sollte mehr als deutlich geworden sein:

1. Es lohnt sich auch und gerade für die Volkswirte, über ihren methodischen und inhaltlichen Gegenstandsbe-

reich hinauszuschauen. Nicht nur Verteilung wird dann zu einer wichtigen Frage, sondern Macht, Herrschaft und politische Legitimation.

2. Für keine dieser Blicke über den Tellerrand hinaus muss die Volkswirtschaftslehre ihre methodische oder inhaltliche Seele verkaufen. Vieles, was zu solchen Untersuchungen notwendig wäre, liegt bereits im Handwerkskasten des Faches. Man müsste nur die Augen weit öffnen und es (wieder) hervorziehen.

Lauter schreien, ohne zuzuhören, ist jedenfalls keine kluge und noch weniger eine erfolgreiche Strategie. Leisere, aber breiter verständliche Töne tun es auch, vor allem wenn man in der Bevölkerung und in der Politik gehört – und zudem verstanden – werden will.

Literatur

Ecker-Ehrhardt, M. und M. Zürn (2007), »Die Politisierung internationaler Institutionen«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (20–21), 24–30.

Fourcade, M., E. Ollion und Y. Algan (2015), »The Superiority of Economists«, *Journal of Economic Perspectives* 29(1), 89–114.

Leibfried, St. (2013), »Des Kaisers alte Kleider: Nur, warum ist er denn heute so nackt? Kommentar zum Beitrag von Arthur Benz«, in: A. Voßkuhle, Chr. Bumke und F. Meinel (Hrsg.), *Verabschiedung und Wiederentdeckung des Staates im Spannungsfeld der Disziplinen*, Der Staat, Beiheft 21, 81–91.

Nonhoff, M., J. Gronau und F. Nullmeier (2009), »Zur Politisierung internationaler Institutionen: der Fall G8«, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 16(2), 237–268.

Tinbergen, J. (1954), *International Economic Integration*, Elsevier, Amsterdam.

Zürn, M. (2007), »Die Politisierung der Ökonomisierung? Zum gegenwärtigen Verhältnis von Politik und Ökonomie«, *Politisches Denken: Jahrbuch 2006/2007*, 295–316.

Zürn, M. und M. Ecker-Ehrhardt (Hrsg., 2013), *Die Politisierung der Welt-politik: Umkämpfte internationale Institutionen*, Suhrkamp, Berlin.