

Handelsohnmacht USA

Ein Plädoyer gegen die Beschleunigung der Doha-Runde

Katharina Gnath und Josef Braml

Europa kann nach den US-Wahlen weder eine sofortige Wiederbelebung der multilateralen Doha-Runde erwarten noch sollte es darauf drängen. Die Verhandlungen sind in einer Pattsituation; ihre Wiederbelebung würde einen klaren politischen Willen der wichtigsten Handelsnationen – allen voran den USA – erfordern. Doch der künftige US-Präsident Barack Obama kann diese internationale Führungsrolle bis auf weiteres nicht übernehmen, weil er mit Blick auf die akute Wirtschaftskrise andere, innenpolitische Wirtschaftsprioritäten setzen wird. Selbst wenn die Obama-Administration sich für eine Freihandelsagenda einsetzen wollte, hätte sie große Schwierigkeiten, die Unterstützung des Kongresses zu gewinnen, der in der amerikanischen Handelspolitik die entscheidende Rolle spielt.

Pattsituation in den Doha-Verhandlungen

Die Verhandlungen der aktuellen multilateralen Handelsrunde, die 2001 in Doha begonnen wurde, sind drei Jahre nach ihrem geplanten Ende weit von einem erfolgreichen Abschluss entfernt. Gleichwohl bekunden alle Verhandlungspartner, zuletzt Mitte November 2008 beim G20-Gipfel in Washington, auch in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht auf protektionistische Maßnahmen zurückzugreifen und die Verhandlungen mit Nachdruck fortzuführen. Es wären jedoch immense Kraftanstrengungen seitens der großen Handelsnationen und vor allem die politische Führung der USA nötig, um die allgemeinen Willensbekundungen in konkrete innovative Kompromissangebote umzusetzen.

Im Vergleich zu vorherigen Runden ist die Anzahl der verhandelten Themen und der Mitgliedsländer der Welthandelsorganisation (WTO) stark gewachsen, mittlerweile sind es 153 Nationen. Das sprengt fast schon den institutionellen Rahmen der WTO-Verhandlungen einschließlich seiner Einstimmigkeitsanforderung und dem Prinzip des einheitlichen Ansatzes (»Single Undertaking«).

Der wirtschaftliche Aufschwung großer Schwellenländer hat darüber hinaus die Verhandlungsdynamik grundlegend verändert. Die regionalen Führungsmächte haben eine gewichtige Stimme innerhalb der WTO erlangt, indem sie die Interessen einer Reihe von Schwellen- und Entwicklungsländern vertreten. Ohne Zustimmung von Ländern wie Indien oder Brasilien kann kein Kompromiss mehr erreicht werden.

So wurde auch das WTO-Ministertreffen in Genf im Juli 2008 ergebnislos abgebrochen. Im Kern des Scheiterns lag die anhaltende Pattsituation bei den WTO-Problemthemen Landwirtschaft und Industriegüter. Hier hat man noch keinen erfolgreichen Interessenausgleich zwischen dem Abbau von Landwirtschaftssubventionen seitens der Industrieländer und mehr Marktzugang zu den Entwicklungsländern gefunden.

USA nach der Wahl – wirtschaftliche Prioritäten Obamas erste Personalentscheidungen nähren durchaus Hoffnungen, dass die USA wieder an die Freihandelsagenda der Clinton-Ära anknüpfen wollen: Timothy Geithner, der designierte Finanzminister, gilt ebenso als wirtschaftsliberal wie Lawrence Summers,

der den Nationalen Wirtschaftsrat leiten soll; beide wurden vom ehemaligen Finanzminister Robert Rubin gefördert, der wie kein anderer das Mantra der Clinton-Administration personifizierte: »Freihandel und Haushaltsdisziplin«.

Kurz- bis mittelfristig wird indes die Haushaltsdisziplin weiterhin gelockert. Obama und seine Chef-Ökonomen sehen sich angesichts der prekären wirtschaftlichen Lage gezwungen, auf keynesianische Instrumente zurückzugreifen: Der Binnenkonsum soll mit Konjunkturprogrammen stimuliert werden, um 2,5 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen bzw. zu erhalten. Damit dürften die für die beiden ersten Amtsjahre geplanten Sozial- und Infrastrukturprogramme den Staatshaushalt um weitere 700 Milliarden Dollar belasten. Hinzu kämen die im Wahlkampf versprochenen Steuererleichterungen für die Mittelschicht – die nicht unmittelbar mit Steuererhöhungen für Großverdiener gegenfinanziert werden können.

Präsident Obama macht aber auch deutlich, dass Amerika das langfristige Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht aus den Augen verlieren dürfe. Angesichts steigender Defizite und nachlassender Wirtschaftskraft sei die Reform des Staatshaushalts nicht nur eine Option, sondern eine Pflicht. Obama denkt dabei in erster Linie an Einsparungen. Ausgabenprogramme werden auf den Prüfstand gestellt und gegebenenfalls gekürzt oder gestrichen. Angesichts der verbesserten Einkommenssituation der Landwirte im Zuge des Biokraftstoffbooms ist es selbst für Abgeordnete und Senatoren aus ländlichen Regionen schwieriger geworden, die »Sozialhilfe für Landwirte« zu rechtfertigen.

In der künftigen Auseinandersetzung um die nationale Agrargesetzgebung in den USA liegt demnach auch eine Chance für die multilateralen Verhandlungen der Doha-Runde – bildeten doch bislang die Subventionen für amerikanische Landwirte ein unüberwindbares Hindernis bei den internationalen Verhandlungen. Aber: Die durch die Wirtschaftsprobleme verunsicherte Öff-

entlichkeit und ihre Repräsentanten im Kongress sowie etablierte Interessengruppen werden es auch dem neuen US-Präsidenten erschweren, unmittelbar agrar- und handelspolitische Kursänderungen einzuleiten.

Protektionistische öffentliche Meinung

Insgesamt ist die Mehrzahl der US-Bevölkerung gegenüber Freihandel kritisch eingestellt: Laut einer Umfrage des Pew Research Center sehen immer weniger Amerikaner die positiven Auswirkungen des Handels auf die US-Wirtschaft. Waren es 2002 noch 78 Prozent, so verringerte sich 2007 der Anteil der Befürworter auf 58 Prozent. In einer Umfrage von CNN/Opinion Research vom Juni 2008 äußerte gar die Hälfte der registrierten Wähler die Meinung, dass Freihandel der US-Wirtschaft schade; sie machten insbesondere Präsident Bushs Freihandelspolitik für das Handelsdefizit, die sinkenden Löhne, die Arbeitslosigkeit und steigende Einkommensungleichheiten verantwortlich. Diese Zahlen erklären Barack Obamas populistische Wahlkampfrhetorik, als er sich gegen das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) aussprach; sie verdeutlichen aber auch die Probleme, die der künftige Präsident in der Auseinandersetzung mit etablierten Interessengruppen und dem zusehends protektionistisch gesinnten Kongress haben wird.

Gut organisierte Interessen

Die Freihandelskritiker verschaffen sich über verschiedene Interessengruppen politisches Gehör. An vorderster Front kämpfen die Gewerkschaften: Sie wollen sicherstellen, dass die Lebensgrundlagen amerikanischer Arbeitnehmer nicht durch die Niedriglohnkonkurrenz anderer Länder bedroht werden. Indem sie sich gegen die »Ausbeutung« in anderen Ländern und für internationale Arbeitnehmerrechte als »Menschenrechte« einsetzen, sind sie auch politisch teilkompatibel mit der Menschenrechtslobby. Ebenso kritisieren Umweltverbände Schädigungen der Umwelt in anderen Ländern und fordern internationale Standards in Handelsvereinbarungen.

Die Agrarlobby ist zwar der natürliche politische Gegner der Ökobewegung, wenn es um wirtschaftliche Interessen auf Kosten des amerikanischen Umweltschutzes geht. Anders als die exportorientierte Agrarindustrie sieht der importbedrohte Teil der US-Landwirte jedoch im Freihandel eine Herausforderung anderer Natur: die Konkurrenz der Entwicklungsländer, die vor allem über die Doha-Runde etwa mit Baumwolle, Zucker oder Textilien auf den Weltmarkt drängen.

Wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, so verfolgt diese häufig auch als »sonderbare Bettgenossen« (»strange bedfellows«) bezeichnete Tendenzkoalition verschiedenster Interessengruppen ein gemeinsames Ziel: die Vereitelung der Freihandelspolitik.

Amerikanische Volksvertreter

Die Kritiker des Freihandels überwiegen bei den Wählern der Demokraten; doch sie sind in den Wählerschaften beider Parteien und unter ihren Repräsentanten im Abgeordnetenhaus und Senat zu finden. In handelspolitischen Fragen sind die Unterschiede zwischen den Parteien sogar geringer ausgeprägt als zwischen den einzelnen Gruppierungen in beiden Parteilagern. So herrschen bei den Demokraten heftige Auseinandersetzungen zwischen Liberalen traditioneller Prägung (»Old Liberals«), die den Gewerkschaften nahe stehen, und auch »Blue Dogs« genannten progressiven »New Liberals«. Mit Blick auf den Freihandel haben progressive Demokraten ähnliche Einstellungen wie moderate und konservative Republikaner.

Doch viele der auf dem Capitol Hill tonangebenden Demokraten, nicht zuletzt auch einige Vorsitzende federführender Ausschüsse, sind protektionistisch eingestellt. Um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden, nehmen sie Rücksicht auf die spezifischen Interessen der Wähler bzw. Wahlkampffinanziers in ihren Wahlkreisen und Bundesstaaten.

Da US-Abgeordnete und Senatoren keiner Parteidisziplin unterworfen sind, können sie sich auch nicht hinter ihr verstecken. Sie wägen deshalb bei jeder einzelnen Abstimmung gründlich ab, wie sie sich bei den nächsten Wahlen für sie persönlich auswirken könnte. Der US-Präsident ist demnach laufend gefordert, im Kongress für Zustimmung zu seiner Politik zu werben, also je nach Politikinitiative unterschiedliche und zumeist parteiübergreifende Ad-hoc-Koalitionen zu schmieden.

Enger Handlungsspielraum des Präsidenten

Anders als die Legislative in parlamentarischen Systemen folgt der Kongress nicht automatisch den politischen Vorstellungen des Präsidenten, selbst wenn er von der selben Partei »kontrolliert« wird. Im politischen System der »checks and balances« versteht sich der Kongress als Gegenspieler der Exekutive. Demnach fällt der künftige außenpolitische Handlungsspielraum des Präsidenten je nach Politikbereich unterschiedlich aus. Während er in der Rolle des Oberbefehlshabers freie Hand in der Sicherheitspolitik beanspruchen kann, dürften in der Energie-, Umwelt- und insbesondere in der Handelspolitik Beschränkungen nicht einfach abzutun sein, selbst wenn der Präsident versuchen wird, diese Themen in den Kontext der nationalen Sicherheit zu rücken.

Bereits in der Amtszeit George W. Bushs, im Juli 2007, ist die so genannte Trade Promotion Authority (TPA), wonach der Kongress die vom amerikanischen Präsidenten vorgelegten internationalen Handelsabkommen nur noch als ganzes, das heißt ohne Änderungsanträge, annehmen oder ablehnen kann, ausgelaufen. Damit wird auch die Verhandlungsmacht des Präsidenten auf internationaler Ebene – unter anderem im Rahmen der Doha-Runde – berührt: nämlich Vereinbarungen ohne Wenn und Aber politisch durchsetzen zu können. Die TPA, die damals noch unter der Bezeichnung »Fast Track« firmierte, war schon dem demokratischen Präsi-

dentem Bill Clinton vom demokratisch »kontrollierten« Kongress versagt geblieben.

Künftige amerikanische (Handels-)Politik unter Obama

Obama ist – auch aufgrund der Erfahrungen Bill Clintons – gut beraten, in der künftigen Auseinandersetzung mit dem Kongress sein politisches Kapital mit Augenmaß einzusetzen. Nationale Wirtschaftsprobleme haben Obama das Präsidentenamt beschert – jetzt wird er an ihrer Lösung gemessen werden. Vorrang hat deshalb die Wiederbelebung der nationalen Wirtschaft. Zum jetzigen Zeitpunkt würde Obama mit Freihandelsinitiativen seine Stammwählerschaft enttäuschen. Insbesondere würde er die für seinen Wahlerfolg und für die nun anstehenden Konjunkturprogramme wichtigen Gewerkschaften und ihnen nahe stehenden Abgeordneten und Senatoren verprellen.

Präsident Obama wird große Schwierigkeiten haben, die TPA vom Kongress zu erhalten. In einem ersten Zugeständnis an die Abgeordneten und Senatoren bot Obama an, dass er das Handelsmandat nur beanspruchen werde, wenn auch die Legislative damit mehr Einfluss bekäme. Selbst damit wäre Obamas Position auf internationaler Ebene angeschlagen, denn er könnte seinen Verhandlungspartnern bei kontroverseren Auseinandersetzungen nicht garantieren, dass er seine Verhandlungsposition und -zusagen auch innenpolitisch umsetzen kann.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Trotz der generellen Notwendigkeit multilateraler Regeln und verbesserter internationaler Wirtschaftskooperation kann Europa keine amerikanische Führungsleistung zur sofortigen Wiederbelebung der multilateralen Freihandelspolitik erwarten und sollte auch nicht darauf drängen. Entgegen den häufig geäußerten Forderungen ist es derzeit nicht sinnvoll, noch in der verbleibenden Amtszeit Bushs auf einen schnellen Abschluss zu drängen. Von Georg W. Bush erzielte internationale Verhandlungsergebnisse würden vom

Kongress kategorisch abgelehnt und seinem Nachfolger Obama die ohnehin nicht leichte handelspolitische Aufgabe zusätzlich erschweren.

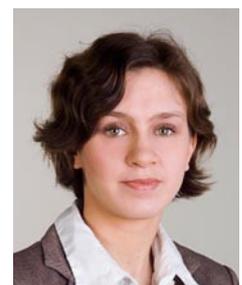
Bahnbrechende politische Entscheidungen und Gesamtlösungen sind vor 2010 nicht zu erwarten. Um die multilaterale Handelsordnung zu retten, sollten die laufenden Verhandlungen mit mittelfristiger Zielsetzung weitergeführt werden. Diese Perspektive wäre auch ein wichtiges Signal zur Offenhaltung der Märkte in Zeiten globaler Krisen.

In der Zwischenzeit kann sich Europa dafür einsetzen, die Verhandlungen auf technischer Ebene voranzutreiben und Einigung in bestimmten »Win-Win«-Projekten wie Handelserleichterungen (»trade facilitation«) festzuschreiben.

Langfristig wäre eine neue Vermarktungsstrategie der Freihandelsagenda zu erwägen, möglicherweise eine Umbenennung. Freihandelsthemen sollten mit anderen, in der öffentlichen Meinung als dringender wahrgenommenen Themen wie der Finanzreform, Energie- und Klimapolitik verknüpft werden. So haben bereits die 1944 in Bretton Woods angestoßenen Diskussionen nicht nur die Institutionen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank hervorgebracht, sondern auch Ideen für das spätere Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen gezeitigt: Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) wurde 1947 vereinbart und war bis 1995 der Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation.



Josef Braml
<braml@dgap.org>



Katharina Gnath
<gnath@dgap.org>