

BEIM STREIT IM GATT WIRD MAN GRUNDSÄTZLICH

5 Der Agrarminister der USA warnt vor einem "Subventionskrieg". Der Bund der ASEAN-Staaten fürchtet einen "transatlantischen Handelskrieg" und eine "Verhärtung protektionistischer Wirtschaftsblöcke". Graf Lambsdorff und auch Leute aus dem deutschen Untemehmerlager sehen die Gefahr, daß wieder Zustände wie 1930 eintreten, als es mit dem Freihandel ziemlich schlecht stand. - Die im GATT miteinander verhandeln warnen sich gegenseitig vor dem Scheitern der laufenden Verhandlungsrunde ihres Vereins und vor Handelskriegen, die daraus folgen könnten. 10 Sollen sie sich halt einigen, damit derart schlimme Entwicklungen auf dem Weltmarkt gar nicht erst aufkommen.

Aber erstens fällt offenbar das Interesse der verschiedenen Nationen gar nicht so ohne weiteres zusammen mit dem hohen Ziel ihres Anti-Zoll-Vereins, den Freihandel zu befördern. Das GATT beruht eben darauf, daß Nationen zwar auf weltweiten Handel scharf sind, aber in ihrem Interesse 15 und auf Kosten anderer. Deshalb beanspruchen sie das Recht, die Waren und Geldströme so zu korrigieren, daß mit den Bilanzen der Geschäftswelt auch ihre aufgehen. Diese selbstverständliche Grundlage des internationalen Marktgeschehens berücksichtigt das GATT in jeder seiner Vereinbarungen, die auf Verminderung der "natürlichen" protektionistischen Eingriffe zielen. Deshalb sind die Vereinbarung im GATT auch immer Streitgegenstände. Zweitens geben die 20 aktuellen Warnungen vor dem Zusammenbruch des überkommenen Systems des freien Welthandels einen ersten Hinweis, daß der laufende Streit nicht einfach in die vielen einzureihen ist, die es bisher schon im GATT gegeben hat, sondern daß es diesmal um mehr geht als einfach nur um ein weiteres Stück Abbau protektionistischer Machenschaften.

Die Leistungen des Agreements

25 Das "General Agreement on Tariffs and Trade", von den USA 1941 ins Leben gerufen, war die historische Neuigkeit, allgemeine, für die Teilnehmerstaaten verbindliche, Regeln für den internationalen Handel zu vereinbaren. Ziel des GATT ist der möglichst weitgehende Abbau nationaler protektionistischer Hindernisse des freien Welthandels. Die Vertragsparteien, 30 inzwischen 107, verpflichten sich auf vor allem folgende Prinzipien:

- Anwendung der Meistbegünstigungsklausel. Der günstigste Zollsatz, den ein Land irgendeinem anderen im GATT bei der Ein- und Ausfuhr von Waren einräumt, hat für jeden Staat im Vertragsverbund zu gelten.

35 - Im Prinzip Verzicht auf mengenmäßige Kontingentierungen des Warenimports; Beschränkung des Protektionismus einheimischer Industrien auf zollpolitische Maßnahmen; allgemeiner Abbau dieser Zölle.

- Ausnahmen von den vereinbarten Regeln müssen gemeinsam und einvernehmlich entschieden werden.

Mehrere GATT-Runden haben die Einfuhrzölle für Industrieprodukte auf durchschnittlich 4,7 Prozent ihres Wertes gesenkt. Andererseits regeln die getroffenen Übereinkünfte lediglich einen Handelsstrom, der nur ein Zehntel aller jährlichen weltweiten Handelstransaktionen ausmacht. Und Ausnahmen von den Prinzipien des Freihandels gibt es genug; die dicksten sind die Europäische Gemeinschaft mit ihrem Binnenmarkt und der gesamte Agrarsektor.

Das relativ bescheidene Ergebnis in Sachen "Liberalisierung des Welthandels" ist aber nicht überraschend. Mit dem hohen Ziel, das man sich im GATT gesetzt hat, nämlich letztlich nurmehr die freie Konkurrenz der Kapitalrentabilitäten der Unternehmen entscheiden zu lassen, wer im Welthandel gewinnt, hat sich die Konkurrenz der *nationalen* Wirtschaften nicht verabschiedet. Sie findet im GATT als Streit um neue Regelungen für freieren Handel und Ausnahmen davon statt. Dabei kommt es sowohl für das Erreichen neuer gemeinsamer Schritte der Liberalisierung des Handels wie auch für die Durchsetzung von Ausnahmebestimmungen darauf an, wer den Weltmarkt wie erfolgreich nutzt und welche wirtschaftlichen Abhängigkeiten sich welcher Staat geschaffen hat. Ganz normale Erpressungen sind da am Werk, wenn man der Pflicht nachkommt, sich über die weiteren Fortschritte des Welthandels zu einigen. Da gibt es sehr viele Staaten, die im GATT nicht viel zu sagen haben und froh sein dürfen, wenn man ihre Handelsprobleme, also die Interessen der Verlierer, berücksichtigt, weil die Gewinner den Handel auch mit diesen Ländern fortsetzen wollen. Und es gibt die großen Wirtschaftsmächte, deren Auseinandersetzung entscheidet, wie es im GATT weitergeht. Dafür ist die Tatsache nicht unwichtig, daß die traditionelle Vereins-Dominanz der USA vorbei ist. Die großen Konkurrenten der USA auf dem Weltmarkt, Japan und die EG, brauchen sich von dem Erfinder der ganzen Veranstaltung längst nicht mehr alles sagen zu lassen.

Neben dem GATT und gegen seine Verpflichtung, jeden Kleinkram des Handels multilateral zu regeln, gehören bilaterale Machenschaften und Erpressungspraktiken zur Normalität. Wer über wirtschaftliches Drohpotential verfügt, auf wessen Markt der andere also ziemlich angewiesen ist, legt jenem nahe, ganz freiwillig bestimmte Warensendungen zu reduzieren. Das handelspolitische Kunststück, das dabei herauskommt, heißt "Selbstbeschränkungsabkommen". Selbstverständlich kann der jeweilige Staat sein einseitiges Abkommen auch wieder kündigen, wenn er meint, dafür etwas in der Hand zu haben.

Freihandel für die Landwirtschaft

Die 1986 in Punta del Este eröffnete letzte GATT-Runde, die deshalb Uruguay-Runde heißt, unterscheidet sich von ihren Vorgängerinnen auf den ersten Blick durch die Radikalität, mit der die Liberalisierung des Handels vorangetrieben werden soll. Man hat sich die klassischen Interventionsbranchen Landwirtschaft, Stahl und Textil vorgenommen, die bisher von den multilateralen Vereinbarungen des GATT ausgenommen sind. Außerdem sollen verbindliche Regeln für Dienstleistungen sowie Lizenzen und Patente aufgestellt werden. Vor allem mit dem Abbau des Protektionismus der Landwirtschaften soll endlich Ernst gemacht werden. Noch auf dem letzten Weltwirtschaftsgipfel bekannten sich die großen Sieben dazu,

“... daß ein faires und marktorientiertes System für den Handel mit Agrarerzeugnissen geschaffen wird.

Die Erreichung dieses Ziels erfordert, daß jeder von uns substantielle schrittweise Reduzierungen der Maßnahmen zur Stützung und zum Schutz der Landwirtschaft - und zwar unter Einbeziehung der internen Stützungsmaßnahmen, des Marktzugangs und der Exportsubventionen - vornimmt...
5 “ (Wirtschaftserklärung von Houston, Juli 1990)

Das ideale Ziel ist zwar hoch gesteckt, aber wie man den GATT-Laden bisher so kennt, müßte doch eigentlich ein realistischer Kompromiß möglich sein, wie groß der Abbau der Agrarsubventionen sein soll und in welchem Tempo man ihn abwickeln will - Ausnahmen eingeschlossen. Ist er aber nicht. Die Hauptkontrahenten, die USA und die EG, beharren stur auf
10 ihren jeweiligen Positionen. Die USA verlangen eine GATT-Vereinbarung, die radikale Reduzierung der Agrarsubventionen vorsieht. Die EG bietet dagegen ein bißchen Abbau an. So sind die beiden Positionen natürlich nicht kompromißfähig. Aber woran liegt das? Etwa am Erfolg bzw. Mißerfolg, den die jeweiligen Landwirtschaften auf dem Weltmarkt haben? Das sicher auch.

15 Die *Europäische Gemeinschaft* protegiert ihre Landwirtschaft gleich dreifach:

- Fällt im Innern der EG der Preis für Getreide, Zucker, Fleisch, Milch und andere pflanzliche oder tierische Produkte unter einen jeweils festgelegten “Interventionspreis”, intervenieren die EG-Staaten; ihre Marktordnungsstellen sind angewiesen, den Bauern zu eben dem Interventionspreis die Produkte abzunehmen.

20 - Nach außen unterstützt die EG die Landwirtschaft in ihrem Raum mit der Festsetzung eines sogenannten “Schwellenpreises”, der am Interventionspreis orientiert ist. Liegt der Weltmarktpreis unter diesem Preis, erhalten Exporteure aus der EG eine “Exporterstattung”. Bei Importeuren in die EG wird die Differenz zwischen Weltmarktpreis und Schwellenpreis “abgeschöpft”, also ein Importzoll erhoben.

25 - Schließlich bietet die EG-Agrarstrukturpolitik Landwirten in “benachteiligten Gebieten Ausgleichszulagen. In der ehemaligen Bundesrepublik sind über 50 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Flächen in diese Sinne als strukturschwach anerkannt und erhalten Beihilfe.

Zweck der EG-Agrarpolitik ist nicht, wie es immer heißt, die “Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft”. Ihr geht es darum, die Landwirtschaft weltmarktfähig zu machen. Deshalb geht
30 das Höfesterben genauso weiter, wie auf der anderen Seite die landwirtschaftlichen Betriebe sich vergrößern und ihre Produktivität gesteigert wird. Was aber wichtiger ist: Der Einsatz der Instrumente der EG-Agrarpolitik und die Steigerung der Rentabilität der Betriebe haben dazu geführt, daß die EG-Landwirtschaft auf dem Weltmarkt einige Erfolge vorzuweisen hat. Dem klassischen Agrarexportland USA werden Marktanteile streitig gemacht. So steigerte die EG ihren Anteil am
35 Welt-Getreidemarkt seit 1980 von 9,4 auf 14,6 Prozent. Von der europäischen “Eroberung” des Weltmarkts sind auch Agrarexportländer wie Australien, Kanada und Argentinien betroffen, die sich mit anderen zu der sogenannten Cairns-Gruppe zusammengeschlossen haben. Argentinien zum Beispiel, das früher der Fleischlieferant der EG war, exportiert kaum noch nach Europa und bekommt es in Drittländern mit dem “preiswerten” Fleisch der europäischen Gemeinschaft zu tun.

Die *Vereinigten Staaten von Amerika* subventionieren ihre Landwirtschaft ebenfalls. In Geld gemessen sind ihre Beihilfen gar nicht einmal viel geringer als der Fond für die Landwirtschaft in der EG. Aber das ist auch unwichtig. Fest steht, daß der Landwirtschaft der USA Weltmarktanteile verlorengegangen sind. Allemal ein guter Grund für die USA, aktiv zu werden, damit die US-Landwirtschaft auf dem Weltmarkt wieder in die schwarzen Zahlen kommt. Bemerkenswert ist, wie die Amerikaner das erreichen wollen. Sie fordern - unterstützt werden sie dabei von der Cairns-Gruppe - drastische Reduzierung aller Agrarsubventionen: Abbau der Exportsubventionen um 90% innerhalb von 10 Jahren ab 1991; Abbau der Binnensubventionen (dazu gehören die EG-Preisstützungen) um 75% in demselben Zeitraum; Abbau aller Marktzugangshindernisse. Dieses Programm für eine GATT-Vereinbarung ist explizit die Kritik an der EG, mit unrechten Mitteln den amerikanischen Mißerfolg auf dem Weltmarkt verschuldet, den europäischen Erfolg mit "wettbewerbsverzerrenden" Methoden erreicht zu haben.

Die Europäer verstehen, wie der Vorstoß der USA in Sachen Liberalisierung des Agrarhandels gemeint ist, und antworten darauf mit einem Kompromißvorschlag, der nichts anderes ist als die glatte Ablehnung des Anliegens der Amerikaner: weltweite Reduzierung aller produktionsbezogenen Agrarsubventionen um 30 Prozent in zehn Jahren, beginnend 1986 (Kürzungen um 15 % sind seit 1986 aber in der EG bereits vorgenommen worden). Dazu verlangt die EG die Erlaubnis zu "Ausgleichsmaßnahmen", die im Widerspruch zur Liberalisierung des Agrarhandels stehen. Importzölle oder Importquoten sollen eingeführt werden für eine Reihe von Agrarprodukten; in dem Maße, wie die Binnensubventionen reduziert werden, sollen nach Vorstellung der EG diese Zölle oder Quoten wieder abgebaut werden. Schließlich tritt die EG für direkte Ausgleichshilfen für die Einkommenseinbußen ein, die den Landwirten aus den durchgeführten GATT-Maßnahmen erwachsen. - Alles in allem stellt die EG mit ihrem Kompromißvorschlag klar, daß sie gar nicht daran denkt, ihre bisherige Agrarpolitik aufzugeben.

Es geht um mehr als nur den Agrarhandel

Die radikale Forderung nach Liberalisierung einer Wirtschaftssparte, die bisher fast ganz von den GATT-Vereinbarungen ausgenommen war; der offene Angriff der USA auf die Agrarpolitik der EG, die diese als ein gelungenes und wichtiges Stück ihres gemeinsamen Markts ansieht; die Unversöhnlichkeit der Standpunkte der USA und der EG hinsichtlich der Regelung eines Sektors des Welthandels, der ein ziemlich geringes Volumen des Welthandels umfaßt; die Schuldzuweisung der USA an die EG, daß sie mit ihren unlauteren agrarpolitischen Machenschaften der amerikanischen Landwirtschaft ungerechten Schaden zugefügt hätte, der bei einer nichtsubventionierten freien Konkurrenz nie zustande gekommen wäre - das alles zeigt, daß der "Knackpunkt" der laufenden GATT-Runde, die Liberalisierung des Weltagrarhandels, zwar der Stoff ist, an dem sich die entscheidenden Kontrahenten abarbeiten und über den sie sich partout nicht einigen können. Er ist aber gar nicht der eigentliche Grund ihres Gegensatzes.

Sicher geht es den Amerikanern darum - sie sagen es offen -, verlorenengegangene Weltmarktanteile für ihre Landwirtschaft zurückzugewinnen. Aber eben nicht nur. Die USA wollen am Agrarhandel ein Exempel statuieren und an ihm das Ideal des totalen Freihandels durchsetzen, weil sie eine Bestandsaufnahme ihrer Konkurrenzlage auf dem Weltmarkt überhaupt vorgenommen und daraus einen Schluß gezogen haben. Die Amerikaner müssen seit geraumer

Zeit zur Kenntnis nehmen, daß der Nutzen, den sie aus der Weltwirtschaft ziehen, zu wünschen übrig läßt, während sich auf Seiten der Konkurrenten, Japan und die EG, lauter Erfolge einstellen. Dieses veränderte ökonomische Kräfteverhältnis weltweit nehmen die Wirtschaftsstrategen aus Washington aber nicht einfach als Ergebnis einer (freien) Konkurrenz, wie sie stattgefunden hat.

5 Sie können und wollen sich den relativen Mißerfolg der USA auf dem Weltmarkt nur damit erklären, daß die erfolgreicherer Nationen sich dauernd vergehen gegen die freie Konkurrenz, gegen den freien Welthandel und so zu Unrecht auf ihre Kosten kommen. Dieses Aufspüren von Schuldigen für den relativen Niedergang der Weltwirtschaftsmacht Amerika basiert auf dem

10 Vergleich der heutigen Konkurrenzsituation mit einem Zustand, als der (freie) Weltmarkt und die (freie) Konkurrenz auf ihm sich immer und überall als lohnend erwies für die Wirtschaft der USA. Die Veränderung der Verteilung des Konkurrenzserfolgs kann - so die selbstgerechte Sicht der

15 politökonomischen Fachleute Amerikas - nie und nimmer an der Wirtschaftskraft der USA liegen, sondern nur daran, daß man zu wenig getan hat für die Durchsetzung der Prinzipien eines freien Weltmarkts und bei den Konkurrenten die Anwendung wettbewerbsverzerrender Methoden hat

20 durchgehen lassen. Deshalb heißt das Programm der USA: Kampf dem Protektionismus! Der ist eröffnet auf dem Felde des Agrarhandels und hat dabei vor allem die Europäische Gemeinschaft ins Visier genommen.

Die EG aber weist die Kampfansage, mit der die USA ihr Ideal einer bruchlosen Gleichung zwischen freiem Welthandel und amerikanischem Vorteil wieder wahr machen wollen, genauso prinzipiell zurück. Sie beharrt auf ihrer Agrarpolitik als Essential ihres Gemeinschaftswerks. Im

20 Grunde streitet sie aus der starken Position heraus, daß der Erfolg ihr recht gibt, und weist das Anliegen der USA als unziemlichen Versuch zurück, das autonome Europa zu bevormunden: "Wir sind doch nicht der 51. Staat der USA." (Kiechle)

"Ein Fehlschlag wäre gewollt." (SZ)

25 Die Methode, die die USA verfolgen, hat nicht nur den Widerspruch an sich, daß die Durchsetzung idealer, freier Konkurrenzbedingungen keine Garantie für ein bestimmtes Konkurrenzergebnis im Sinne der Amerikaner ist. Was die USA wollen, soll ja im GATT vereinbart werden. Eine solche Einigung hängt aber vom Willen der entscheidenden Mächte im GATT

30 ab, also sehr daran, welche ökonomischen Druckmittel die großen Wirtschaftsmächte in die Verhandlungen einbringen können. Und da sind die Zeiten vorbei, als die USA den Weltmarkt wie ihre Weltwirtschaftsordnung handhaben und mit ihrer überlegenen ökonomischen Macht bestimmen konnten, was in ihrem Interesse ausgehandelt wird.

35 "Amerika hatte über den Großteil der Nachkriegszeit hinweg keinen gleichwertigen Gegner und konnte dem GATT deshalb seinen Stempel aufdrücken. Aber jetzt ist der Konkurrent da. Die EG fühlt sich sogar eher noch stärker als Amerika, weil sie auf Zukunftsmärkte im Osten zählt, und so hat sie umgehend die Neigung entwickelt, die Weltmärkte zu regulieren, bedrohliche Konkurrenz, etwa aus Japan, auf Distanz zu halten und schwächeren Verhandlungspartnern eigene günstige Exportmöglichkeiten

40 abzutrotzen." (Süddeutsche Zeitung, 7.12.90)

Eigenartig, daß auch Wirtschaftsmächte ihre "Neigungen" haben. Fraglich ist auch die These, die Europäer würden mehr und mehr neben dem GATT eigene handelspolitische Aktivitäten

entwickeln. Das läuft sowieso. Aber warum sollte sich die EG von der Institution des GATT abwenden, mit der sie so gut gefahren ist? Und wenn es um neue Vereinbarungen im GATT geht, sind die Europäer ja dabei und zu nichts gezwungen.

5 Der letzte Stand im Streit ist denn auch ein Angebot der USA zu einem Deal. Die Amerikaner haben die Bereitschaft signalisiert, ihre Einwände gegen die Einführung der Meistbegünstigungsklausel auch für Dienstleistungen gegebenenfalls zurückzustellen. Die USA hatten einiges dagegen, daß mit einer solchen GATT-Vereinbarung europäische Staatsunternehmen - vor allem im Transportwesen und auf dem Markt für Telekommunikation - amerikanischen Privatunternehmen Konkurrenz machen könnten in den USA, während
10 andererseits US-Unternehmen auf dem europäischen Markt gegen die staatlichen Monopole dort wenig Chancen hätten. Jetzt bieten die USA auf diesem Gebiet Zugeständnisse an, im Tausch gegen die Bereitschaft der EG zu weitgehendem Abbau der Agrarsubventionen.

15 Wahrscheinlich heißt es demnächst wieder in den Wirtschaftskommentaren, mit ein bißchen gutem Willen aller Seiten wäre eine Lösung schon zu finden. Vielleicht kommt es ja auch zu einem Kompromiß. Aber welches "Problem" wäre damit gelöst. Das Konkurrenzinteresse der EG geht darauf, daß die Amerikaner sich mit ihren Niederlagen auf dem Weltmarkt abfinden. Umgekehrt ist es amerikanisches Konkurrenzinteresse, Nutzen und Schaden des Weltmarkts grundsätzlich zuungunsten der Europäer zu korrigieren. Zwischen diesen beiden Positionen gibt es keinen Kompromiß.