

Die globale Wirtschaftsordnung muss reformiert werden

Allen protektionistischen Tendenzen zum Trotz: Die Welthandelsorganisation WTO ist nicht obsolet. Allerdings muss sie ihre Reformfähigkeit unter Beweis stellen, um der Globalisierung einen verlässlichen ordnungspolitischen Anker bieten zu können, meint **Federico Foders**

Seit einiger Zeit steht die Globalisierung in der Aufmerksamkeit von Medien und Wissenschaft: Jüngsten repräsentativen Umfragen des Statistischen Bundesamts und der Bertelsmann Stiftung zufolge sei die Skepsis der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland gegenüber den Vorteilen der Globalisierung in den letzten Jahren gewachsen. Auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften versuchen, der Unzufriedenheit größerer sozialer Gruppen auf den Grund zu gehen und alte Positionen zu revidieren. Bei aller Vorsicht bezüglich Umfragen und wissenschaftlichen Diskursen darf man folgende Diagnose wagen: Die Stimmung hat sich gedreht.

Folgt man dem Index der Konjunkturforschungsstelle (KOF-Index) der ETH Zürich, der dem Globalisierungsindex der Bertelsmann Stiftung zugrunde liegt, erfährt man, dass die Internationalisierung der Wirtschaft seit Beginn der laufenden Dekade, wenn überhaupt, nur langsam zugenommen hat und dass sie im Jahr 2015 sogar einen Rückgang zu verzeichnen hatte.

Bisherige Analysen der Auswirkungen der Finanzkrise 2007/2008 haben unter anderem Ungleichgewichte auf den Finanzmärkten und bei den Staatsfinanzen ans Tageslicht gebracht. Dass sich die internationale Wirtschaftsordnung in ihren Grundstrukturen verändern würde,



Prof. Dr. Federico Foders ist pensionierter Forscher am Institut für Weltwirtschaft und Honorarprofessor an der Universität zu Köln. Seit 2014 ist er Präsident des Internationalen Wirtschaftssenats.

haben sie nicht vorhergesagt. Doch seit der gravierenden Rezession im Jahr 2009 werden Veränderungen registriert, welche den Handel, den Kapitalverkehr, den Wissens- und Datentransfer und die Migration betreffen. Die Finanzkrise gilt als zeitliche Zäsur, nicht aber als Hauptursache dieser Veränderungen.

Rückzug der USA aus grenzüberschreitenden Kooperationen

Durch welche Ereignisse und Prozesse aber wird die überkommene weltwirtschaftliche Ordnung infrage gestellt? Der schleichend zunehmende Nationalismus scheint durch die Stimme derer befördert

worden zu sein, die sich zu Recht oder Unrecht zu den Verlierern der Globalisierung rechnen und die sich zivilgesellschaftlich und politisch in Gestalt populistischer Bewegungen und Parteien artikulieren. Dazu gesellt sich eine Reihe von Ereignissen, die der weltwirtschaftlichen Fragmentierung Vorschub leisten, so zum Beispiel die Fliehkräfte innerhalb der Europäischen Union, das Scheitern des transatlantischen Abkommens TTIP oder die Bemühungen Russlands und Chinas, eigene regionale Einflussgebiete zu schaffen, wie etwa die Eurasische Union und die Neue Seidenstraße. Die Häufung von Wirtschaftssanktionen (gegenüber Russland, Nordkorea oder Iran) zielt ebenfalls nicht darauf ab, die internationalen Wirtschaftsbeziehungen auszubauen.

Nicht zuletzt deuten der Rückzug der USA vom geplanten transpazifischen Freihandelsabkommen TPP und vom Pariser Klimaübereinkommen, aber auch die Absicht der USA, das NAFTA-Abkommen mit Kanada und Mexiko neu zu verhandeln, darauf hin, dass die USA ihre Garantien für internationale Abkommen und Institutionen nicht mehr aufrechterhalten wollen und dass sie jeglicher grenzüberschreitenden Kooperation grundsätzlich zurückhaltend bis misstrauisch gegenüberstehen. Zu den davon betroffenen Institutionen gehören vor allem die

WTO und deren Weiterentwicklung in Form von regionalen Handels- und Investitionsabkommen.

Wie könnte die Ordnung der Weltwirtschaft in Zukunft aussehen? Handel und Direktinvestitionen sind heute unter anderem dadurch gekennzeichnet, dass neben Rohstoffen und Dienstleistungen überwiegend industrielle Halbfabrikate getauscht werden, die an verschiedenen Standorten gefertigt und an einem Standort, etwa in Marktnähe, zu Fertigerzeugnissen montiert werden. Diese internationalen Wertschöpfungsketten befinden sich ebenso in einem permanenten Wandel wie die einzelnen Standorte, die sich zunächst als Billiglohnglieder und später als höherwertige Glieder an einer Lieferkette beteiligen. Die Funktionsfähigkeit derartiger Wertschöpfungsketten wird von regionalen Handels- und Investitionsabkommen in der Regel unterstützt, sofern sie die administrativen Transaktionskosten und nicht tarifären Handelshemmnisse senken helfen.

Dort, wo Zölle noch erhoben werden, können diese ebenfalls mithilfe dieser Abkommen verringert beziehungsweise abgeschafft werden. Zölle standen bis vor Kurzem allerdings kaum mehr im Zentrum von Liberalisierungsmaßnahmen, da sie im Rahmen mehrerer Runden des GATT und der WTO bereits deutlich reduziert worden waren. Die unlängst vom US-amerikanischen Präsidenten angedrohten Strafzölle und die schnelle Entscheidung der Europäischen Kommission und Chinas, darauf mit Retorsionszöllen zu antworten, verdeutlichen, dass sie als Instrumente der Wirtschaftspolitik noch nicht ausgedient haben und dass dies vor dem Hintergrund eines weltweit wiedererstarkten Nationalismus mit merkantilistischen Zügen auch so bleiben dürfte.

Die unerwartete Wiederbelebung traditioneller Handelspolitik in den USA, Europa und Asien kann als Weckruf für die WTO verstanden werden. Wenngleich einige Ökonomen den Kern des WTO-Regelwerks (Multilateralismus und Diskriminierungsverbot) etwas voreilig für überholt erklärt haben, kann es auch künftig nur eine regelbasierte Handels- und Investitionsordnung geben, und die wird nicht neben der WTO entstehen können.

Die Vertiefung grenzüberschreitender Kooperation ist unerlässlich

Der WTO sollte ihre Reformfähigkeit nicht a priori abgesprochen werden. Mit ihren 164 Mitgliedern (Stand: Januar 2018) konnte sie sich bereits in einigen Bereichen aus eigener Kraft erneuern, indem sie für ausgewählte Themen plurilaterale (statt multilaterale) Abkommen zugelassen hat und indem sie die Bedingungen für die Integration regionaler Handels- und Investitionsabkommen in ihr Regelwerk einer Prüfung unterzogen hat. Letzteres dürfte ihr nicht allzu schwergefallen sein, hat doch jedes Mitglied mindestens ein Freihandelsabkommen unterzeichnet und somit Interesse daran, dass regionale Abkommen einen Platz unter dem Dach der WTO finden.

Natürlich wäre es für eine zukunftsfähige WTO zudem angezeigt, wenn sie ihre Entscheidungsprozesse vereinfachen und beschleunigen und sich vom Konsensverfahren für bestimmte Themen verabschie-

den würde. Jedenfalls ist der Streit-schlichtungsmechanismus der WTO nach wie vor besser als andere Wege geeignet, internationale Handels- und Investitionskonflikte friedlich zu lösen.

Nicht die regionalen Abkommen, sondern populistische und autokratische Regime bedrohen die Weiterentwicklung der globalen Handels- und Investitionsordnung und somit die Globalisierung. Mit dem Wegfall der USA als Garantmacht der WTO müssten möglicherweise die G20 das entstandene (politische) Vakuum ausfüllen. Weil aber der Wettbewerb der Systeme das Ende des Kalten Kriegs überlebt hat, haben auf nationaler Ebene in erster Linie die Soziale Marktwirtschaft und die Demokratie die (Dauer-)Verpflichtung, sich im 21. Jahrhundert zu bewähren. Rechtsstaatlich verfasste Nationalstaaten mit offenen Märkten und starken Wettbewerbshütern und eine Europäische Union mit denselben Eigenschaften wären vor dem Hintergrund einer reformierten WTO durchaus imstande, die Grenzen der Globalisierung auszuloten.

Die Herausforderungen, vor denen die Weltwirtschaft steht, werden nicht geringer: Bis zum Jahr 2050 werden voraussichtlich zehn Milliarden Menschen zu ernähren sein. Die Treibhausgasemissionen, die den Klimawandel beschleunigen, müssen möglichst bald nennenswert reduziert werden. Die Vertiefung und die Verstärkung grenzüberschreitender Kooperationen sind unerlässlich, um diese Ziele global zu erreichen.

Mithilfe von Anreizen für einen proaktiven Strukturwandel auf nationaler Ebene könnte die Zahl potenzieller Globalisierungsverlierer in engen Grenzen gehalten, die Akzeptanz der Globalisierung gestärkt und populistischen Bestrebungen das Wasser abgegraben werden. 