

VII. *A Reluctant Crusade:* Die Außenhandelspolitik der Vereinigten Staaten unter George W. Bush

Andreas Falke

»Economic freedom is a moral imperative. The liberty to create and build or to buy, sell, and own property is fundamental to human nature and foundational to a free society. Economic freedom also reinforces political freedom. It creates diversified centers of power and authority that limit the reach of government. It expands the free flow of ideas; with increased trade and foreign investment comes exposure to new ways of thinking and living which give citizens more control over their own lives« (White House 2006: 27).

1. *Crusader State?* Die US-Handelspolitik zwischen globaler Weltordnungspolitik und nationalen Interessenkonstellationen

Defekte Demokratie und *Crusader State* sind Begriffe, die in einer zunehmend technisch und endogen betriebenen handelspolitischen Analyse nicht vorkommen, ja ihr sogar fremd sind.¹ Die Handelspolitik wird gemeinhin als Tausch von Konzessionen oder als auf Gegenseitigkeit beruhende Marktöffnung, also als *Win-Win-Situation* beschrieben. Ebenso gilt, dass Handelspolitik unabhängig vom politischen Systemtyp »interessengeleitete Politik« ist, wobei das Ausmaß politischer Mobilisierungs- und staatlicher Lenkungsmöglichkeiten jedoch von Systemtyp zu Systemtyp unterschiedlich ist. In eher korporatistischen Systemen, die auf der staatlichen Koordinierung und strategischen Förderung von Wirtschaftssektoren beruhen, ist ungezügelter Interessengruppeneinfluss be-

1 Allen Lesern, die insbesondere mit der englischsprachigen handelspolitischen Terminologie nicht vertraut sind, wird die Konsultation von folgendem Nachschlagewerk empfohlen: U.S. Department of State (ohne Jahr): *The Language of Trade: A Glossary of International Trade Terms* (3. Aufl.), herausgegeben von Kathleen Hug, Washington D.C. (auch verfügbar unter <http://usinfo.state.gov/products/pubs/trade/>).

grenzt, während in klassischen liberalen, interessengruppenbasierten Systemen, wie dem US-amerikanischen, die Politik eher Reflex der vorherrschenden oder durchsetzungsfähigsten Interessengruppenkonstellationen ist, im Sinne des *Interest-Group-Liberalism*-Paradigma, das zuerst von Theodore Lowi formuliert wurde.²

Eingebettet zwischen globalen Anforderungen und dem nationalen interessenpolitischen Betrieb ist Handelspolitik nur höchst eingeschränkt für andere Ziele wie Demokratieförderung zu instrumentalisieren. Nur in dem sehr weiten Sinne, dass eine liberale und offene Volkswirtschaft in allgemeinen politischen Diskursen von der politischen und ökonomischen Elite in Washington für demokratiefördernd oder zumindest für komplementär mit demokratischen politischen Strukturen gehalten wird, kann ein Bezug zwischen liberaler Außenhandelspolitik und Demokratieförderung hergestellt werden (Vasquez 2005). Doch ist dieser Zusammenhang zu allgemein und unspezifisch, als dass er politikbestimmend werden könnte. Vielmehr unterliegt Handelspolitik fast ausschließlich den Imperativen der nationalen Interessenpolitik und den Anforderungen, die das Welthandelssystem stellt.

Auf der Grundlage dieses Verständnisses von Handelspolitik wird im Folgenden der Frage nachgegangen, inwieweit die USA in der Lage sind, die Rolle eines liberalen handelspolitischen *Crusader State* zu spielen. Dazu werden in Kapitel 2 die historischen Wurzeln der amerikanischen Handelspolitik im 19. Jahrhundert betrachtet und der strukturelle Protektionismus herausgearbeitet, der sie bis in die 1930er Jahre bestimmte und in ihrer Handlungsfähigkeit weitgehend lähmte. In Kapitel 3 wird die gewichtigste Veränderung der institutionellen Basis der amerikanischen Handelspolitik untersucht, der *Reciprocal Trade Agreements Act* von 1934, der eine Verschiebung der Zuständigkeiten vom Kongress auf den Präsidenten und die Exekutive beinhaltete und die Vereinigten Staaten in der Handelspolitik überhaupt erst handlungsfähig machte sowie die Grundlage für das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) legte. In den Kapiteln 4 und 5 wird der Aufstieg des liberalen Multilateralismus in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg beschrieben, in der die USA auf der Grundlage ihrer überragenden Wirtschaftskraft zum Architekten des auf gegenseitiger Marktöffnung beruhenden multilateralen Welthandelssystems wurden. Dieser Prozess war auch nach innen so nachhaltig, dass

2 Lowis (1969) Prämisse, dass sektorenspezifische Interessengruppen bestimmte Teile der Bürokratie voll für sich vereinnahmen können, ist jedoch schon bald widersprochen worden (vgl. Hecló 1978: 88).

der liberale Multilateralismus als eine regulative Idee beschrieben werden kann, die auf der nationalen Ebene selbst dann noch einflussreich war, als die Grundlagen für eine liberale Handelspolitik infolge der negativen Folgen der Globalisierung in den 1980er und 1990er Jahren zu erodieren drohten – ein Prozess, der in Kapitel 6 genauer analysiert wird. In der US-Handelspolitik machten sich nunmehr verstärkt protektionistische und unilateralistische Momente bemerkbar. Zudem wurde von einflussreichen gesellschaftlichen Gruppen wie Gewerkschaften, Umweltschützern und Globalisierungsgegnern versucht, Handelspolitik für andere Zwecke als Marktöffnung zu instrumentalisieren. Diese Bestrebungen fanden in der Clinton-Regierung (1993-2001) durchaus Resonanz. Unter Präsident George W. Bush zeichnet sich dagegen eine Rückkehr zur traditionellen Marktöffnungspolitik ab, deren gegenwärtige Bedingungen in Kapitel 7 untersucht werden. Das abschließende Kapitel 8 versucht vor diesem Gesamthintergrund eine Antwort darauf zu geben, inwieweit man die USA als handelspolitischen *Crusader State* verstehen kann.

Zumindest vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis Ende der 1970er Jahre hatten die Vereinigten Staaten eine hegemoniale Sonderstellung im Welthandelssystem, die es ihnen erlaubte, die Regeln dieses Systems weitgehend zu bestimmen. Ausgehend von einer Position wirtschaftlicher Stärke konnten sie durch ihre Vormachtstellung ein System konstruieren, das ihren grundlegenden Wirtschaftskonzeptionen und Interessen entsprach. Gleichzeitig leisteten sie in ihrer Hegemonialrolle eine wichtige Funktion zur Aufrechterhaltung des Systems, die nicht nur auf ihre partikularen Interessen zurückzuführen ist, sondern gewisse Ordnungsfunktionen für das Gesamtsystem beinhaltete. Diese Konstellation gab Anlass, für ein liberales Welthandelssystem auf multilateraler Basis einzutreten, und ließ die USA in dieser Periode zu einem bedingungslosen Befürworter von Freihandel werden.

Seit Anfang der 1980er Jahre zeigt sich jedoch ein Abrücken vom liberalen Multilateralismus. Verstärkt fließen unilaterale, regionale und neo-protektionistische Elemente in die Handelspolitik ein, und die nationale Basis für Handelsliberalisierung schwindet. Das wirft die Frage auf, wie tief die Unterstützung für eine liberale Handelspolitik in den Vereinigten Staaten historisch verwurzelt ist und ob die Dominanz des liberalen Multilateralismus nur eine Ausnahme war, die der historischen Situation der unmittelbaren Nachkriegszeit und der Herausforderung durch die Sowjetunion im Kalten Krieg geschuldet war. Deshalb wird im folgenden Kapitel zunächst die Frage aufgeworfen, ob die USA historisch als handelspolitischer *Crusader State* begriffen werden können, der es als seine Mission ansieht, weltweit für reziproken Freihandel einzutreten

und dabei bereit ist, auch die eigenen Handelsbarrieren in Frage zu stellen. Die Antwort auf diese Frage ist tendenziell negativ: Die Vereinigten Staaten sind den größten Teil ihrer Geschichte strukturell protektionistisch ausgerichtet gewesen. Protektionismus, der politisch-institutionell und wirtschaftlich-strukturell fest verankert war, gehörte ganz im Sinne von Walter McDougall (1997: 1-14) zum »alten Testament« der außenpolitischen Orientierung, d.h. die handelspolitische Orientierung eignete sich nur eingeschränkt für eine missionarische Projektion nach außen. Die USA wollten zwar so viel wie möglich exportieren, aber sie waren nicht bereit, dafür ihre Grenzen zu öffnen.

Dies änderte sich erst in den 1930er Jahren, als nach den zerstörerischen protektionistischen Exzessen in der Weltwirtschaftskrise ein Umdenken begann, das auf reziproke Zollsenkungen hinauslief. Dazu bedurfte es aber einer Veränderung der in der amerikanischen Verfassung festgelegten Grundstrukturen des handelspolitischen Entscheidungsprozesses, die Protektionismus begünstigten. Es gilt zu untersuchen, ob es sich hier um einen Teildefekt demokratischer Strukturen handelt, der zu beseitigen war, wollte man zum bedingten Freihandel übergehen. Denn erst der *Reciprocal Trade Agreements Act* von 1934 erlaubte es den Vereinigten Staaten, aktive Freihandelspolitik zu treiben und bot damit die institutionelle Grundlage für den handelspolitischen Liberalismus der Nachkriegszeit. Doch wie schon erwähnt, fand diese Periode mit Beginn der 1980er Jahre ihr Ende. Hohe Handelsdefizite, zunehmende Konkurrenz aus Asien und Europa sowie amerikanische Wettbewerbsschwächen machten es sehr viel schwieriger, Kreuzzüge für den Freihandel zu führen. Die Rhetorik wurde zunehmend gespalten und versprach den einheimischen Klienten Schutz oder faire Bedingungen, hielt aber nach außen gegenüber den Handelspartnern an freihändlerischen Konzepten fest. In den 1990er Jahren löste sich die nationale Basis für Handelsliberalisierung weiter auf. Neue Akteure wie Gewerkschaften, Sozialaktivisten und Umweltschutzgruppen forderten die Integration von Sozial- und Umweltstandards in die Handelspolitik, die im schlimmsten Falle im Sinne des Niveaueausgleichs unterschiedlicher Standards einem verkappeten Protektionismus gleichkam oder aber einer höchst komplexen post-modernen handelspolitischen Agenda, die als Teil eines umfassenden *Global-Governance-Ansatzes* im Welthandelssystem nicht zustimmungsfähig war (Falke 2005: 340-345). Wegen der Nähe dieser Gruppen zu den Demokraten und dem großen Einfluss der Gewerkschaften auf Demokratische Kongressvertreter schwenkte die Clinton-Administration zumindest rhetorisch auf diese Agenda ein.

In dieser Situation übernahm die Regierung von George W. Bush die Regierungsverantwortung und kehrte in der Handelspolitik zu einem reinen, jedoch höchst reduzierten marktzugangsbezogenen Ansatz zurück. Der Administration gelang es, sowohl eine neue WTO (*World Trade Organization*)/GATT-Runde zu starten und die für die Führung einer autonomen Handelspolitik erforderliche Verhandlungsvollmacht vom Kongress zu erhalten (*Trade Promotion Authority* oder *Fast Track*) als auch eine Reihe von Freihandelsabkommen abzuschließen. Doch die Wiederherstellung eines internen liberalen handelspolitischen Konsensus gelang ihr nicht. Die Entscheidungen für eine weitere handelspolitische Liberalisierung mussten mit hohem Einsatz von politischem Kapital, zum Teil auch mit protektionistischen Instrumenten, erkaufte werden.

Die Terroranschläge des 11. September 2001 spielten bei den Versuchen der Bush-Regierung, einen neuen nationalen Konsens in der Handelspolitik zu erzielen, keine Rolle. Nur auf internationaler Ebene verstärkten sie kurzzeitig das Kooperationsstreben und erleichterten die Initiierung einer neuen Welthandelsrunde, der so genannten Doha-Entwicklungsrunde. Die nach wie vor nur sehr bruchstückhafte und beschränkte nationale Unterstützung für Handelsliberalisierung ließ keine Rückkehr zu einer freihändlerischen Rhetorik oder Mission zu. Die Ansätze wie auch der Ton der Administration reflektierten deshalb Realismus und Pragmatismus und waren so Ausdruck nationaler gesellschaftlicher Präferenzen. Die Terroranschläge von New York und Washington hatten also nur geringe Auswirkungen auf die amerikanische Handelspolitik. Sie wurde eher von den traditionellen Marktzugangsgesichtspunkten der Bush-Regierung und von einem nach wie vor schwierigen nationalen Umfeld bestimmt.

2. Das 19. Jahrhundert als Paradigma: Historische Barrieren für eine Politik unbedingter Marktöffnung

Die ungehinderte Freiheit, Handel zu treiben, gehörte zu den Grundprämissen amerikanischer Politik seit der Revolution und war eines der Hauptziele der US-Diplomatie im 19. Jahrhundert: »American diplomacy has consistently concerned itself with opening markets ever since the Revolutionary War« (Mead 2002: 107). Amerika war in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in handelspolitischer Hinsicht nicht isolationistisch, sondern stärker in den Weltmarkt integriert und von ihm abhängiger als

in der Hochphase des handelspolitischen Liberalismus nach dem Zweiten Weltkrieg: Zwischen 1869 und 1893 machte der Außenhandel durchschnittlich 13,4 Prozent des Bruttoinlandprodukts aus, zwischen 1948 und 1957 dagegen nur 7,3 Prozent. Gleichwohl waren die Vereinigten Staaten, insbesondere mit dem vollen Anbruch der Industrialisierung, kein globaler Freihändler. Diese Position hatte Großbritannien inne. Die USA schotteten dagegen ihren industriellen Sektor hinter hohen Zollmauern ab. Die Integration in den Weltmarkt beruhte vor allem auf der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse (hauptsächlich Getreide und Baumwolle), die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mehr als drei Viertel aller Exporte ausmachten (Mead 2002: 14).

In der Anfangsphase der Republik bestand die Politik des Marktzugangs überwiegend in der physischen Sicherung des amerikanischen Überseehandels, doch zunehmend stieß der US-Außenhandel auf die Barrieren der europäischen Kolonialgebiete. Marktöffnung wurde so zu mehr als physischem Begleitschutz. Der Dekolonisierungsprozess in der westlichen Hemisphäre und die Durchsetzung unilateraler Freihandelspolitik in Großbritannien erleichterten den Marktzugang und machten reziproke Marktöffnung weitgehend überflüssig (Mead 2002: 106-108). Es gab gerade am Ende des 19. Jahrhunderts Versuche zu weiterer industrieller Handelsausweitung, doch war der Exportsektor der Vereinigten Staaten zu klein und der Binnenmarkt zu groß und zu vielversprechend, als dass eine konstruktive, auf reziproken Konzessionen beruhende Handelspolitik sich hätte entwickeln können. Bestehende Handelsverträge wurden vielmehr aufgekündigt (McDougall 1997: 106).

Die Wirtschaftsentwicklung der USA und der Wandel vom Agrar- zum Industriestaat geschah unter einem höchst protektionistischen Zollsystem, das auf klassischer Importsubstitution und dem *Infant-Industry*-Argument beruhte und nicht unter dem Banner des Freihandels und des Wettbewerbs stand.³ Die Zollsetzung war äußerst flexibel und konnte den Bedürfnissen der amerikanischen Industrie angepasst werden. Ökonomische Nationalisten sprachen von einem *American System*, das alle Sektoren und Klassen in gegenseitig nützlicher und komplementärer Weise in einem autarken Binnenmarkt arbeitsteilig verband: Der Agrarsektor im Süden und im mittleren Westen würde die Lebensmittelver-

3 Unter dem *Infant-Industry*-Ansatz versteht man alle außenwirtschaftlichen Maßnahmen zum Schutz neuer Industriezweige, die (vorerst) der Weltmarktkonkurrenz noch nicht gewachsen sind. Sie sind das Pendant zu einer binnenwirtschaftlichen Industriepolitik (U.S Department of State, ohne Jahr: 92).

sorgung sicherstellen, der Westen die Rohstoffversorgung und der Osten sowie der nördliche mittlere Westen den Aufbau moderner industrieller Strukturen vorantreiben und die Vereinigten Staaten in einen Industriestaat verwandeln. Mit diesem auf Reziprozität und Komplementarität beruhenden *American System* war die Lösung von Klassenkonflikten und sozialen sowie sektoralen Spannungen verbunden: Unter Ausschluss ausländischer Konkurrenz würden Arbeiter wie Unternehmer prosperieren können, Sozialkonflikte und Sozialpolitik unnötig und die höchst heterogenen Regionen, Bevölkerungsgruppen und ihre jeweiligen ökonomischen Produktionsstrukturen loyal aneinander gebunden und damit auch die amerikanische Demokratie gestärkt werden – Protektionismus war Teil des amerikanischen Sozialvertrages. Die einzige Ausnahme war, modern gesprochen, die Freizügigkeit für Arbeitskräfte, denn die USA hielten bis zum Ersten Weltkrieg ihre Grenzen für Einwanderer offen. Ökonomisch gesprochen bedeutete dies, dass auf dem Arbeitsmarkt »ausländische« Konkurrenz zugelassen wurde, nicht jedoch auf den Produktmärkten (Daniels 2002: 121-164; Rothgeb 2002: 7-11).⁴

Während der gesamten Industrialisierungsphase vom Ende des Bürgerkrieges bis zur Großen Depression konnten es sich die Vereinigten Staaten erlauben, eine protektionistische Politik zu verfolgen, die man als der *Hamiltonian Tradition* zuzurechnende Politik der inneren wirtschaftlichen Stärkung verstehen kann (Mead 2002: 109).⁵ Der politische Träger dieses merkantilistischen Ansatzes war die Republikanische Partei: Bei Republikanischen Mehrheiten im Kongress betrug der durchschnittliche Zollsatz zwischen 1870 und 1930 stets mehr als 40 Prozent, bis er im *Smoot-Hawley*-Gesetz von 1930 52,8 Prozent erreichte.⁶ Einen durchschnittlichen Zollsatz von weniger als 30 Prozent konnten 1913 nur Demokratische Mehrheiten unter dem freihändlerisch gesinnten Demokratischen Präsidenten Woodrow Wilson (1913-1921) durchsetzen

4 Ich verdanke diesen Hinweis Philipp Gassert. In der handelspolitischen Literatur, die diese Periode behandelt, wird dieser Sachverhalt interessanterweise nicht berücksichtigt.

5 Unter der *Hamiltonian Tradition* oder dem *Hamiltonian System* versteht man die Ausrichtung der nationalen Politik an den Bedürfnissen des entstehenden Industriesektors. Diese Politik wurde zuerst von Alexander Hamilton propagiert, der in der ersten Administration von George Washington (1789-1797) die Position des Finanzministers innehatte (vgl. Mead 2002: 99-131).

6 Mit dem *Smoot-Hawley*-Gesetz reagierte der amerikanische Kongress auf den Wirtschaftseinbruch im Gefolge des Börsenkraches von 1929. Er erhöhte die Zölle auf bis zu 50 Prozent, um amerikanische Anbieter in der Rezession zu schützen.

(Rothgeb 2002: 22). Nach dem Ersten Weltkrieg setzten sich die protektionistischen Tendenzen wieder durch und blieben keineswegs auf den Kongress beschränkt. Selbst der internationalistische Herbert Hoover, Handelsminister im Kabinett des Republikanischen Präsidenten Warren Harding (1921-1923) und später selbst amerikanischer Präsident (1929-1933), stellte fest: »No measure is more vital to the American working man and farmer today than the maintenance of a protective tariff« (zit. nach Rothgeb 2002: 30). Bemerkenswert ist, dass Hoover nicht Unternehmen als schutzbedürftig einstuft, sondern die Hochzollpolitik mit dem wirtschaftlichen Wohlergehen der wichtigsten gesellschaftlichen Gruppen gleichsetzt. Nicht nur wurden die Zollsätze im Vergleich zur Wilson-Ära erhöht, es wurden sogar Mechanismen eingeführt, welche die Zollsätze so flexibel gestalteten, dass sie alle Preisvorteile ausländischer Anbieter kompensierten (*Scientific* oder *Competitive Tariff*) oder aber die entsprechenden Inlandspreise eines Produktes für die Anwendung des Zollsatzes zu Grunde legten (*American Selling Price System*). Die verschiedenen Zollgesetze der 1920er Jahre autorisierten den Präsidenten zwar, in Verhandlungen mit den Handelspartnern Zölle zu senken, doch waren diese Senkungen an die Zustimmung des Kongresses gebunden, wo sie keine Chance auf eine Mehrheit hatten (Rothgeb 2002: 30-33).

Außenpolitisch war diese handelspolitische Ausrichtung komplementär zu einer isolationistischen Haltung, die auf Verträge und Allianzen verzichtete (McDougall 1997: 39-56). Die institutionelle Absicherung dieser Politik lag in der Zuständigkeit des Kongresses für die Handelspolitik, gemäß Artikel I, Abschnitt 8 der amerikanischen Verfassung. Strukturell neigt das US-Parlament, das nach dem Prinzip der lokalen geografischen Vertretung funktioniert, zum Protektionismus. Von Importkonkurrenz bedrohte Industrien sind zumeist geografisch konzentriert und können so ihre Interessen leicht bei ihrem Kongressvertreter zur Geltung bringen. Das heißt, Importkonkurrenz führt zu konzentriertem (wirtschaftlichem) Schaden und folglich zu einer konzentrierten (politischen) Reaktion. Die Vorteile einer Handelsliberalisierung, nämlich niedrigere Preise, sind dagegen breit gestreut und diffus, und die von ihr profitierenden Akteure, die Verbraucher, sind schwer zu organisieren. Das »Kongresssystem« begünstigt also konzentrierte Produzenteninteressen gegenüber diffusen Konsumenten- oder Abnehmerinteressen. Zudem wurde über Zölle auf einzelproduktspezifischer Basis (*Item by Item*) abgestimmt, so dass sich die einzelnen, jeweils verschiedene Produzenteninteressen vertretenden Abgeordneten die Bälle im reziproken Stimmentausch zuspielten (so genanntes *Log-Rolling*), womit sich eine Spirale des Protektionismus ergab (Rothgeb 2002: 19-22). Die Langle-

bigkeit dieses protektionistischen Systems wurde zudem dadurch gestärkt, dass die Zölle bis zur Einführung einer bundesstaatlichen Einkommenssteuer die Hauptquelle für die Finanzierung der Bundesregierung waren (DeLong 1997: 3).

Das System, das bis auf die agrarexportierenden Regionen breite gesellschaftliche Unterstützung hatte und auch heute noch von isolationistischen und populistischen Politikern im rechten Lager, wie Ross Perot und Pat Buchanan, als Leitbild verstanden wird, war jedoch in vielerlei Hinsicht nicht ohne Kosten. *Erstens* gab es keine Vertretung exportorientierter Interessen, was weniger problematisch war, solange das britische *Empire* seine Grenzen offen hielt. Für andere Märkte besaßen die Vereinigten Staaten jedoch keine effektiven Instrumente der Marktöffnung. Handelsdiplomatie fand im nennenswerten Umfang bis in die 1930er Jahre nicht statt. *Zweitens* berührte die Unmöglichkeit, Handel auf Basis von Gegenseitigkeit zu stimulieren, den amerikanischen Finanzsektor in den 1920er Jahren in negativer Weise, da die europäischen Schuldner amerikanischer Banken keine Exporterlöse erzielen konnten, um ihren Schuldendienst zu leisten (Wilson 1971: 73f). *Drittens* erhöhte der Protektionismus nicht den gesellschaftlichen Wohlstand. Ganz im Gegenteil führte er zu Wohlstandseinbußen und niedrigeren Löhnen, vor allen Dingen, weil die hohen Zölle auf Kapitalgüter die Entwicklung einer kapitalintensiven Infrastruktur und Industrie verzögerten (DeLong 1997). Die Arbeitnehmer bezahlten den Protektionismus mit einem geringeren Lebensstandard.

Wenn man der Argumentation von McDougall folgt, dass die Traditionsstränge der US-Außenpolitik des 19. Jahrhunderts im 20. Jahrhundert weiterhin aktiv waren und subsumiert man den protektionistischen Zweig unter McDougalls isolationistischem/unilateralistischem Strang (McDougall 1997: 39-56), dann muss man zu der Schlussfolgerung gelangen, dass die Voraussetzungen für eine handelspolitische Missionsrolle nach außen schlecht sind: Es gibt in den Vereinigten Staaten keine historische Basis für einen handelspolitischen *Crusader State*.

Doch schon vor dem Ende der protektionistischen Phase gab es eine andere Denkfigur, die Handelsliberalisierung auf ihre missionarischen Fahnen geschrieben hatte. Das war die ökonomische Seite des *Wilsonianism* oder liberalen Internationalismus. Das Argument war aber kein ökonomisches, sondern ein politisches: Handel schafft Interdependenz zwischen Nationen und wirkt damit friedenserhaltend bzw. friedensstiftend, insbesondere wenn die beteiligten Staaten demokratisch verfasst sind und ihr Wirtschaftssystem nach Marktprinzipien gestalten (Mead 2002: 163; Knock 1992: 263f). Wilson folgte hier einer in der angelsäch-

sischen Welt weit verbreiteten Denkfigur, die zuerst von Norman Angell in seinem Buch *The Great Illusion* (1910) formuliert wurde.⁷ Dieses Argument für Freihandel wurde nach dem Zweiten Weltkrieg von der internationalistischen Fraktion des außenpolitischen Establishments in den USA wieder aufgegriffen und diente neben ökonomischen Effizienzargumenten als politische Basis für Freihandel.

3. ***Der Reciprocal Trade Agreements Act:* Beseitigung eines Defektes in der amerikanischen Demokratie?**

Aus heutiger Sicht könnte die Privilegierung protektionistischer Interessen unter dem »Kongresssystem« als demokratischer Defekt bezeichnet werden. Doch gegen diese These gibt es eine Vielzahl von historischen und systematischen Einwänden. Handelspolitik ist in allen politischen Systemen im eminenten Sinne Interessengruppenpolitik. Dies ist in den Vereinigten Staaten nicht anders, nur sichtbarer. In europäisch-korporatistischen Systemen können sich Interessen gleichsam naturwüchsig durchsetzen. Interessengruppeneinfluss ist also keineswegs geringer, nur anders strukturiert.

Der amerikanische Prozess war explizit verfassungskonform. Die Zuständigkeit für die Handelspolitik liegt nach Artikel I, Abschnitt 8 beim Parlament. Zudem war die Privilegierung protektionistischer Interessen mehrheitskonform. Seit dem Bürgerkrieg unterstützten legislative wie exekutive Mehrheiten bis zum *New Deal* eine Hochzollpolitik der Abschottung nach außen. In diesem Sinne übersetzte das System gesellschaftliche Präferenzen korrekt in politische Mehrheiten. Wie die folgende Analyse der Veränderung der politischen Struktur des handelspolitischen Entscheidungsprozesses zeigt, war diese Veränderung letztlich auf eine Initiative einer außenpolitischen Analyse zurückzuführen, die erst im Nachhinein von der Mehrheit akzeptiert wurde. Aber im Rückblick kann der Paradigmenwechsel des *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA)

7 Norman Angell argumentierte in *The Great Illusion* kurz vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs, dass die führenden Nationen ökonomisch so eng miteinander vernetzt seien, dass ein kriegerischer Konflikt ihnen keinen Nutzen mehr bringen und politische sowie militärische Macht keine wirtschaftlichen Vorteile nach sich ziehen würde. Ökonomische Vernetzung durch Handel und Investitionen ist aus dieser Perspektive also friedensstiftend.

als eine institutionelle Übersetzung politischer Präferenzen in eine neue Struktur gewertet werden. Die Privilegierung protektionistischer Interessen erwies sich als nicht mehr haltbar. Das alte System zeigte sich unter neuen internationalen und politischen Parametern als nicht mehr funktional: Nach I. M. Destlers Worten litt es unter einem politischen Ungleichgewicht. Der RTAA stellte das Gleichgewicht wieder her, d.h. das System erwies sich als lernfähig (Destler 2005: 3-10).

Der RTAA schuf eine neue politische Basis für den handelspolitischen Prozess in den USA. Das Gesetz war jedoch nicht Ausdruck eines Schwenks zu Gunsten liberaler Handelspolitik und Zollsensungen. Es war zuallererst eine verfahrensmäßige Veränderung, welche die Zuständigkeit für die Zollsetzungen unter Beachtung bestimmter einschränkender Bedingungen vom Kongress an den Präsidenten delegierte. Das Gesetz schuf nur die Möglichkeit zu einer liberaleren Handelspolitik, vollzog diesen Schritt aber selbst nicht. Nach dem RTAA delegierte das Parlament die Befugnis, innerhalb vorgegebener Margen und für einen begrenzten Zeitraum Zölle auszuhandeln, an den Präsidenten. Die Exekutive erhielt damit die Federführung in der Außenhandelspolitik und war somit in der Lage, glaubwürdig mit Handelspartnern zu verhandeln. Damit konnte sie glaubwürdige Verpflichtungen eingehen (*Credible Commitments*), ohne auf die *Ex-Post*-Zustimmung des Kongresses angewiesen zu sein, und so ihren Teil eines Verhandlungsergebnisses sichern. Durch den *Bargaining Tariff* waren die Vereinigten Staaten zum ersten Mal in der Handelspolitik extern handlungsfähig und konnten jetzt die sich im Welthandelssystem auftuenden Möglichkeiten zu präferenziellem Bilateralismus effektiv nutzen (Destler 2005: 16-18).

Es ist lange darüber gestritten worden, wer für diesen institutionellen Wandel verantwortlich war. Die nahe liegende Antwort ist, dass es eine Veränderung in der Interessengruppenkonstellation gegeben hat, d.h. dass exportorientierte Interessen, insbesondere die Landwirtschaft und wettbewerbsfähige Industriezweige, die Oberhand über protektionistische Klientele gewonnen haben. Jedoch waren diese exportorientierten Industriezweige (wie Stahl, Chemie und Gummi) sehr zurückhaltend gegenüber Handelsliberalisierung. Das Gleiche gilt für die Landwirtschaft, die sehr viel mehr daran interessiert war, das durch den *New Deal* eingeführte Preisstützungssystem extern abzusichern (Haggard 1988: 97-99). Auch das *New-Deal*-Programm war nicht auf Handelsliberalisierung und Wettbewerb angelegt, sondern vielmehr auf die Stabilisierung von Preisen durch staatlich genehmigte kartellartige Kooperation. Die Architekten des *New Deal*, Präsident Franklin D. Roosevelts (1933-1945) *Brain Trust*, drängten eher auf die Absicherung der inneren Reformen nach

außen. Die Vorzeichen für Handelsliberalisierung im *New Deal* waren aus Sicht der Marktverhältnisse nicht gut (Haggard 1988: 105-109). Bevor denn auch der RTAA verabschiedet wurde, rückten die USA vom Goldstandard ab und leiteten damit eine Abwertung des Dollars ein, was die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie erhöhte (Haggard 1988: 109f). Erst jetzt war der Boden für den RTAA bereitet.

Die Initiative ging von den Internationalisten im *State Department* unter Außenminister Cordell Hull aus, welche die institutionelle Basis für eine aktive Außenwirtschaftspolitik unter dem »Kongresssystem« als nicht gegeben ansahen. Die Restriktionen des alten Systems erlaubten keine aktive Handelsdiplomatie, die als Teil der hegemonialen Internationalisierungsstrategien der Internationalisten gewollt war. Ihre institutionellen Interessen setzten sich durch (Haggard 1988: 99-101 u. 104) – allerdings erst, nachdem protektionistische Interessen und die Absicherung der Reformen des *New Deal* durch die Abwertung des Dollars gesichert waren.

Der RTAA war eine institutionelle Veränderung, eine Verschiebung der institutionellen Gewichte, aber nicht *per se* ein Votum für Handelsliberalisierung. Die unter dem RTAA ausgehandelten Zollsenkungen erreichten bis 1946 ungefähr das Niveau vor der Einführung der *Smoot-Hawley*-Zölle (Haggard 1988: 92). Aber die Gewichte in der Handelspolitik verschoben sich. Die Exekutive gewann die Initiative gegenüber dem Kongress, der die wesentlichen Kompetenzen delegierte. Zudem erwarb sie durch den Aufbau von handelspolitischen Einheiten im Außenministerium, das den Wandel initiiert hatte, beträchtliche bürokratische Expertise und Kapazität. Handelspolitik gehörte jetzt zum diplomatischen Instrumentarium des *State Department* und konnte auch für andere als eng ökonomisch definierte Ziele eingesetzt werden. Handelspolitik war jetzt Teil des gesamten Arsenal der US-Außenpolitik, was insbesondere im Kalten Krieg eine große Rolle spielen sollte. Auch verschoben sich die Kräfteverhältnisse in der Interessengruppenpolitik: Exportorientierte Interessen besaßen von nun an das gleiche Gewicht wie protektionistische. Protektionismus war nicht mehr kostenlos zu haben, und handelspolitische Entscheidungen bestanden jetzt immer in einem *Trade-Off* zwischen Export- und defensiven Schutzinteressen (Haggard 1988: 117).

Dieses institutionelle Arrangement setzte sich auch fort, als in den 1970er Jahren nicht mehr ausschließlich Zollsenkungen im Vordergrund standen, sondern die wesentlich komplexeren nicht-tarifären Hindernisse. Diese, die überwiegend in Binnenregulierungen und internen gesetzlichen Bestimmungen verankert sind, erfordern für ihren Abbau Gesetzesänderungen und greifen damit in die Prärogative der Legislative, d.h.

des Kongresses ein. Der RTAA konnte nur mit Zöllen umgehen, die der Präsident in Verhandlungen innerhalb bestimmter Margen zur Senkung anbieten konnte und die automatisch, per Proklamation, Gesetz wurden. Ein derartiges Verfahren war aber bei komplizierteren handelspolitischen Materien wie dem Antidumping- und Antisubventionsrecht und insbesondere bei Handelsbarrieren nicht anwendbar, die vor allem auf Binnenregulierungen beruhten und den internen Markt betrafen und erst in zweiter Linie außenwirtschaftliche Wirkungen entfalteten. Für die in internationalen Verhandlungen angebotenen Gesetzesänderungen musste das Parlament aktiv werden. Nur wie konnte man in einem System getrennter politischer Institutionen sicherstellen, dass der Kongress das von der Exekutive mit den Handelspartnern ausgehandelte Ergebnis auch in neue Gesetze umsetzen würde? Nur wenn diese Sicherheit bestand, konnte der Präsident glaubhaft (*Credible Commitment*) verhandeln. Schon in der Kennedy-Runde (1964-1967) waren den US-Unterhändlern die Hände gebunden, weil sie keine Veränderung der amerikanischen Antisubventionsgesetzgebung in Aussicht stellen und somit im Gegenzug auch keine Handelserleichterung für US-Exporteure aushandeln konnten (Destler 2005: 71f).

Die schließlich im *Trade Agreement Act* von 1974 gefundene Lösung, das so genannte *Fast-Track*-Verfahren, ratifizierte das vom RTAA bekannte Machtverhältnis: Die innerhalb eines Mandats des Kongresses von der Exekutive ausgehandelten und den Handelspartnern zugesagten Gesetzesänderungen wurden zwar nicht automatisch umgesetzt, sondern erforderten weiterhin ein gesetzgeberisches Handeln der Legislative. Doch akzeptierte das amerikanische Parlament innerhalb eines solchen Verfahrens Einschränkungen des normalen gesetzgeberischen Prozesses. Der Kongress sagte zu, auf alle Vorlagenveränderungen (*Amendments*) in den Ausschüssen oder im Plenum zu verzichten und innerhalb von 60 Tagen nach Vorlage durch den Präsidenten der Gesetzesänderung zuzustimmen oder sie abzulehnen, sie aber nicht mehr zu verändern – was ja eine Neuaufnahme der Verhandlungen und das Aufschnüren von Verhandlungspaketen erforderlich gemacht hätte. Die Prämisse war hier, dass die Legislative ein mühsam ausgehandeltes internationales Verhandlungsergebnis nicht scheitern lassen würde und die exekutiven Verhandlungsführer so genau die Glaubwürdigkeit haben würden, die für den Abschluss von Verhandlungen nötig war. *Fast-Track* sollte für multilaterale Verhandlungen unter dem GATT wie auch bei bilateralen Verhandlungen oder Freihandelsabkommen zur Anwendung gelangen (Destler 2005: 73-77).

Fast-Track zeigte die Innovationsfähigkeit des demokratischen Prozesses in den Vereinigten Staaten, d.h. die Möglichkeit auf veränderte internationale Anforderungen innerhalb des gegebenen verfassungsmäßigen demokratischen Rahmens flexibel zu reagieren. Dass der Kongress auf einige seiner verfahrensmäßigen Rechte verzichtete, schmälerte diese Leistung nicht, denn der Verzicht geschah freiwillig und konnte jederzeit wieder zurückgenommen werden. Auch wurde *Fast-Track* nur auf Zeit gewährt und musste immer wieder erneuert werden. Erst als Handelsliberalisierung in den 1980er Jahren zunehmend in Misskredit geriet, wurde *Fast-Track* zum Politikum und zum Hauptpunkt der Auseinandersetzung um die amerikanische Handelspolitik.

4. Freihändlerischer Konsens und »souveränistische« Reflexe: Der Triumph des liberalen Multilateralismus (1948-1980)

Nur für die Periode nach Ende des Zweiten Weltkrieges bis zum Beginn der Reagan-Administration (1981-1989) kann man davon ausgehen, dass die Vereinigten Staaten uneingeschränkt für Freihandel eintraten. Freihandel war die dominante und übergreifende Konzeption, welche die amerikanische Handelspolitik in diesen Zeitraum bestimmte. Für diese Periode lässt sich behaupten, dass Freihandel zum außenwirtschaftlichen Evangelium der USA gehörte. Dies wurde nach innen und nach außen aktiv vertreten. Und die Vereinigten Staaten waren glaubwürdig in ihrer Botschaft: Sie praktizierten, was sie predigten – obwohl es schon bei der Entstehung des GATT zu Widersprüchen zwischen der internationalen Freihandelspolitik und Rhetorik der Administration auf der einen und den offen artikulierten Interessen und Wünschen des Kongresses und seiner protektionistischen Klientele auf der anderen Seite kam (Arronson 1996: 81f). Legislative und Exekutive sangen nicht immer vom gleichen Blatt, was eine gewisse Ambivalenz gegenüber der Handelsliberalisierung zum Ausdruck brachte. Es kann deshalb nicht überraschen, dass der von der Administration, insbesondere dem Außenministerium, verfolgte Aufbau eines globalen multilateralen Handelssystems, das den Welthandel schrittweise liberalisieren sollte, mit Widerständen – vor allem innerhalb der USA – zu kämpfen hatte und Rückschläge in Kauf nehmen musste. Zwar einigten sich 1947 in Genf 23 Staaten auf das *General Agreement on Tariffs and Trade* und eine Senkung von Zollsätzen, doch das GATT blieb

eine provisorische Einrichtung, weil die amerikanischen Verhandler nur auf der Grundlage des RTAA Zollsenkungen vereinbaren konnten. Zur Gründung einer internationalen Organisation und zur Behandlung von Subventions- und Beschäftigungsfragen gab der RTAA kein Mandat. Das Protokoll zur Gründung des GATT blieb deshalb ein vorläufiges, und seine Anwendung war für die Vereinigten Staaten nur bindend, insofern es bestehenden Gesetzen, in diesem Fall dem RTAA, nicht widersprach. Das GATT war nur ein vorläufiger Schritt, der den nächsten Schritt zu einer umfassenden Welthandelsorganisation vorbereiten und beschleunigen sollte (Arronson 1996: 82f).

Die von den Internationalisten im Außenministerium verfolgte Gründung einer Internationalen Handelsorganisation (*International Trade Organisation*, ITO), die 1948 auf einer internationalen Konferenz in Havanna beschlossen werden sollte, brauchte eine eigenständige gesetzliche Grundlage. In der Truman-Administration (1945-1953) verlor das Projekt ITO angesichts der Herausforderungen des aufkommenden Kalten Krieges an Priorität. Die Stabilisierung Westeuropas durch den Marshall-Plan hatte Vorrang. Das *State Department* selbst hatte keine eindeutige Strategie für die Durchsetzung der ITO nach innen und war sich intern über die Relevanz für die außenpolitische Strategie der USA uneinig. So war man sich z.B. über die Frage unsicher, ob man eine ITO-Charta dem Senat als Vertrag oder beiden Häusern als EntschlieÙung (*Joint Resolution*) vorlegen sollte. Als kritischer Streitpunkt erwies sich die Behandlung des Investitionsschutzes in der ITO, ein Punkt, der auf Initiative der Unternehmensverbände in den Themenkatalog aufgenommen worden war, aber schließlich zu starker Kritik dieser Verbände führte, da sie die entsprechenden Vertragsbestimmungen eher als Absicherung des staatlichen Rechtes auf Enteignung lasen, denn als Schutz von Auslandsinvestitionen. Auch die Bestimmungen zu Vollbeschäftigung, Rohstoffabkommen und Geschäftspraktiken stießen auf Widerstand. Schon während der Verhandlungen hatte die ITO keine Unterstützung der amerikanischen Firmenvertreter (Arronson 1996: 83-91). Fatal wirkte sich zudem die Einschätzung aus, dass die Administration 1948 – einem Wahljahr – vor der Alternative stand, entweder die ITO vom Kongress ratifizieren zu lassen oder aber eine Verlängerung des RTAA zu beantragen. Viele Beamte im Außenministerium fühlten sich dem Bretton-Woods-Programm einer internationalen Handelsorganisation nicht mehr verpflichtet, und das WeiÙe Haus sah in der Ratifizierung der ITO eine Gefahr für die Wiederwahlchancen von Präsident Truman. Das Provisorium GATT wurde zunehmend als Rückfallposition bzw. als Alternative zur ITO angesehen. Der Kongress verlängerte den RTAA um ein Jahr, beauftrag-

te aber die Zollkommission damit, dem Präsidenten den Zollsatz vorzuschlagen, bei dem amerikanische Produzenten ihre Wettbewerbsfähigkeit (so genannter *Peril Point*) behielten (Arronson 1996: 91-113).

Nach seinem überraschenden Wahlsieg im November 1948 legte Truman im April 1949 schließlich die ITO-Charta der Legislative zur Ratifizierung vor. Doch jegliche Ratifizierungsdynamik war verloren: Das *State Department* gestand mittlerweile implizit ein, dass das GATT ausreichend sei. Die ITO geriet in den Strudel des McCarthyismus im Gefolge des Alger-Hiss-Falles, und protektionistische Interessen erhielten Aufwind. Die Anhörungen vor dem Kongress zeigten zwar die große Unterstützung für Handelsliberalisierung und die ihr zu Grunde liegenden Prämissen, nach denen Freihandel die Verbreitung des Kommunismus verhindere und die Basis wirtschaftlicher Prosperität sei. Unterstützung für die ITO war daraus jedoch nicht abzuleiten. Sie war »dead on arrival«. Die Unternehmen traten zunehmend für die zweitbeste Lösung, das GATT, ein, und Kritiker bemängelten (ganz im Sinne der unilateralistischen Tradition), dass die Internationale Handelsorganisation die Souveränität der USA untergrabe: Die ITO könne den Vereinigten Staaten Auflagen hinsichtlich der Wirtschaftsförderung, einer Vollbeschäftigungspolitik sowie Staatsinterventionismus und staatlicher Planung machen. Die ITO-Satzung wurde zur Antithese einer freien Wirtschaftsordnung stilisiert. Die Truman-Administration bemühte sich daraufhin nicht mehr weiter um eine Ratifizierung (Arronson 1996: 114-132) – das GATT musste reichen.

So stand am Beginn einer präzedenzlosen Phase der Dominanz des Freihandels in den nächsten 30 Jahren ironischerweise das Scheitern einer internationalen Handelsorganisation. Doch die Anhörungen zur ITO hatten auch den liberalen handelspolitischen Konsens deutlich gemacht. Gescheitert war die Internationale Handelsorganisation, der liberale Multilateralismus auf der Basis des GATT stieß aber über die Parteigrenzen hinweg auf breite Zustimmung. Dieser Konsens der Eliten war stark genug, um die Expansion von Handel für diese Periode zu tragen. Freihandel wurde zum Dogma der außenpolitischen Strategien für die meiste Zeit des Kalten Krieges.

5. Wohlstand und Sicherheit durch Freihandel: Liberaler Multilateralismus als regulative Idee

Die Freihandelsidee wurde zum Standardrepertoire der außenpolitischen Rhetorik. Der Begriff »Idee« soll hier nicht auf die wissenschaftliche

Lehrmeinung der Volkswirtschaft reduziert werden, sondern als eine politisch relevante Einstellung verstanden werden, die sowohl historische Erfahrung rezipiert (die Erinnerung an die katastrophalen Auswirkungen des *Smoot-Hawley*-Zollgesetzes, das die amerikanischen Zollsätze auf durchschnittlich 50 Prozent steigerte und somit zur Weltwirtschaftskrise beitrug) als auch institutionelle Arrangements einbezieht und auf die Analysen der Wissenschaft zurückgreift.

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben die USA am handelspolitischen Liberalismus und liberalen Multilateralismus als Hauptbezugspunkte ihrer Handelspolitik festgehalten. Eine liberale Wirtschaftsordnung im Inneren und die Aufrechterhaltung eines liberalen Welthandelssystems standen im Vordergrund der Außenwirtschaftspolitik. Im gewissen Sinne war Freihandel die Ausdehnung des marktwirtschaftlichen Denkens auf die Weltwirtschaft. Die Erinnerung an die desaströsen Wirkungen des *Smoot-Hawley*-Zolls von 1930 und die Verknüpfung von Protektionismus mit der Weltwirtschaftskrise sowie von Liberalismus mit Prosperität sicherten dem handelspolitischen Liberalismus trotz innenpolitischer Anfechtungen eine fast unangreifbare Stellung (Makinen 1994; Goldstein 1988: 187f) – Protektionismus war diskreditiert. Dabei bedeutet Liberalismus nicht nur die relative Offenheit des eigenen Marktes, sondern auch die Unterstützung eines offenen Welthandelssystems, das durch das Prinzip der Nicht-Diskriminierung und Meistbegünstigung gekennzeichnet ist (Makinen 1994; Jackson 1989: 131-146).

Der handelspolitische Liberalismus war durch die Verbindung mit Wohlstand, Friede und außenpolitischer Hegemonie abgesichert. Seine Aufrechterhaltung fiel zudem durch die dominante Stellung der USA in der Weltwirtschaft leichter. Diese Einstellung förderte die Unterstützung für ein Welthandelssystem, das auf Nicht-Diskriminierung beruhte (Meistbegünstigungsklausel und Gebot der Inländerbehandlung, d.h. der Gleichstellung mit inländischen Produkten), multilateral organisiert war und auf festen Regelsystemen – vor allem denen des GATT – beruhte (Jackson 1989: 146). Dabei standen nicht allein unbedingte Marktoffenheit im Vordergrund, sondern verfahrenstechnische Vorkehrungen, die größtmögliche Offenheit begünstigen würden, etwa durch den Multiplikatoreffekt der Meistbegünstigungsklausel.⁸ Das Entscheidende am

8 Multiplikatoreffekt im handelspolitischen Kontext bedeutet, dass die Gewährung von Meistbegünstigung an einen Handelspartner automatisch jedem anderen Partner eines Vertragssystems gewährt werden muss. Das heißt ein Liberalisierungsschritt hat eine Vielzahl von Liberalisierungsschritten zur Folge.

Festhalten an diesen Prinzipien war, dass das Geben und Nehmen in Handelsbeziehungen nicht eng in spezifischen sektoralen Regelungen umschrieben war. Fairness stellte sich nicht nach umfangreicher Feinabstimmung und ausgeklügelter Reziprozität ein, sondern durch den Tausch von im Einzelnen unterschiedlich gewichteten Konzessionen, die erst in der Summe ein Gleichgewicht bildeten. Unter dem im GATT verankerten Modell des Multilateralismus wurden Konzessionen über Sektoren und Problemgrenzen getauscht («Swapping Sectors and Issues») (Bhagwati 1991: 84f). Multilateralismus, Meistbegünstigung und das Gebot der Inländerbehandlung sind seit dem Zweiten Weltkrieg die Grundlage dieses Ansatzes. Das heißt, dass strenge Reziprozität, definiert als Reziprozität zwischen Ländern und Sektoren, nicht die wichtigste Rolle spielte, sondern Reziprozität im Sinne gleichwertiger Konzessionen (Senti 2000: 200-209).

Im Prinzip beinhaltet eine radikal freihändlerische Position sogar unilateralen Freihandel. Politisch ist diese Position jedoch nicht durchsetzbar. Auf jeden Fall wird unter dem liberalen Multilateralismus auf die Forderung nach enger und direkter Reziprozität bei Marktzugangsbeschränkungen oder illiberalen Maßnahmen der anderen Handelspartner verzichtet (Nollen/Quinn 1994: 494). Diese Konzeption war in der Nachkriegszeit auch durchaus nützlich für die amerikanische Gesamtstrategie unter den Bedingungen des Kalten Krieges: Handelspolitische Konzessionen gegenüber den wirtschaftlich schwächeren Partnern der Allianz und die Hinnahme ihrer diskriminierenden Praktiken konnten mit einem Begriff breit definierter Reziprozität wesentlich besser in Einklang gebracht werden als mit einem Begriff enger, sektor- oder länder-spezifischer Reziprozität. Mit der Akzeptanz eines breiten Begriffes von Reziprozität unterstrichen die USA zudem, dass sie auch praktizierten, was sie predigten. Nicht nur nahmen sie asymmetrische Liberalisierung hin, d.h. sie akzeptierten die Marktabschottung der Alliierten im Kalten Krieg, während sie ihre eigenen Märkte zur ökonomischen Erholung der Verbündeten offen hielten (Eckes 1991: 165-176), sondern sie hielten die Alliierten auch an, ihre Märkte untereinander zu öffnen. Dies geschah zuerst gegenüber den europäischen Verbündeten, denen man klar machte, dass Marshall-Plan-Hilfe nur zur Verfügung stünde, wenn sie die Märkte untereinander öffneten. Schließlich forderte man sie auch auf, japanische Importe zu erleichtern und zeigte sich auch beim Technologietransfer gegenüber Japan großzügig (Ostry 1997: 13-56).

Der liberale Multilateralismus hatte zudem eine feste nationale institutionelle Verankerung, die in der Dominanz der Exekutive in der Nachkriegszeit ihre Basis hatte. Das *State Department*, das *Treasury Department*

und vor allem der Präsident waren seine institutionellen Stützen. Nur im *Commerce Department* gab es Unterstützung für protektionistische Tendenzen, doch blieben diese bis Ende der 1970er Jahre einflusslos (Dryden 1995: 131-133; Goldstein 1988: 215). Der Kongress war durch Abtretung entscheidender Kompetenzen zwar neutralisiert, doch waren selbst die entscheidenden Gremien des Parlaments wie die Exekutive in ihrem ideologischen Profil von Freihändlern beherrscht (Destler 2005: 27-30).

Eine weitere Stütze des Freihandelsgedankens war die akademische Volkswirtschaftslehre und ihre Vertreter. Keine andere Gruppe gehörte zu derartig kompromisslosen Vertretern des handelspolitischen Liberalismus (Krugman 1994: 239-241). Auf der Grundlage des Konzepts der komparativen Kostenvorteile zeigten sie, dass selbst unilateraler Freihandel noch wohlfandsmehrend ist, Protektionismus dagegen ineffizient und in einer interdependenten Weltwirtschaft Abnehmern und Verbrauchern zum Nachteil gereicht (Krueger 1990: 68-96). Selbst das Auftauchen der strategischen Handelspolitik in den 1980er Jahren, die aus theoretischen Überlegungen zu dem Schluss kommt, dass auf oligopolistischen Hochtechnologiemärkten mit hohen Skalenerträgen, steilen Lernkurven und hohen Eintrittsbarrieren, staatliche handelsbezogene Interventionen wohlfandsmehrend sein können (Krugman 1986), hat wenig daran geändert, dass die akademische Volkswirtschaftslehre in den USA bis heute in ihrer überwiegenden Mehrzahl am liberalen Multilateralismus festhält. Und selbst die *Strategic Traders* warnen vor der Umsetzung ihrer Konzepte in die politische Praxis, wegen der praktischen Schwierigkeiten, die mit der Auswahl der »richtigen« Industrien und zielgerechten staatlichen Interventionen verbunden sind (Krugman 1994: 239-244). Unterstützt wurden die Ökonomen von liberalen Juristen, die Handelsliberalisierung auf multilateraler Grundlage forderten, um Spiralen der Diskriminierung zu vermeiden. Sie setzten auf ein regelgeleitetes Handelssystem und internationale Konfliktbeilegung, wenn nicht sogar eine stärkere Verrechtlichung des Welthandelssystems. Ökonomen und internationalistische liberale Juristen gehörten zu den Haupttriebkraften beim Aufbau einer multilateralen Welthandelsordnung nach dem Krieg.

Die politische, wirtschaftliche und akademische Elite in den USA ist bis in die 1980er Jahre hinein dem Ideal des Freihandels verpflichtet geblieben (Aaronson 1996: 133-149). Dabei verstärkten sich institutionelle Verankerung, wissenschaftliche Analyse sowie Politikinformation und Beratung gegenseitig. Die wissenschaftliche Analyse verlieh freihändlerischen Positionen in der Politik Legitimation. Der Erfolg des multilateralen Welthandelssystems mit der enormen Ausweitung des Welthandels bestätigte die Annahmen der ökonomischen Theorie und verlieh ihr in

den Augen politischer Entscheidungsträger Respektabilität. Verstärkt wurde dieser Effekt durch die für die Vereinigten Staaten typische Form der Zirkulation der Eliten (Falke 1995: 441-458). In der Tradition des Handelsliberalismus ausgebildete Ökonomen besetzten strategische Positionen in der Karrierebürokratie und in der politischen Führungsspitze und kehrten häufig wieder in Universitäten und Forschungsinstitutionen zurück. Ein Verbundsystem von akademischer Analyse, Administration und Politik stützte die liberale Ausrichtung der USA.

Natürlich gab es selbst auf dem Höhepunkt des handelspolitischen Liberalismus Verstöße gegen ihn. Die reine Lehre wurde nie konsequent umgesetzt. Die Vereinigten Staaten waren nie absolute Freihändler, was unilateralen Freihandel bedeutet hätte, der selbst unter den günstigen Bedingungen der Nachkriegszeit politisch nicht durchsetzbar war. Die Alternative zum unilateralen Freihandel war multilaterale, weit definierte Reziprozität unter dem GATT (Nollen/Quinn 1994: 494). Und auch protektionistische Elemente waren in unterschiedlichem Ausmaß präsent. Restriktive Quoten für landwirtschaftliche Produkte und Textilien fanden auf Betreiben des Kongresses schon in den 1950er Jahren Eingang in die amerikanische Handelspolitik. Für die Landwirtschaft erwirkten die Vereinigten Staaten 1955 eine Präzedenz setzende Ausnahmeregelung im GATT (Destler 2005: 33f). Entscheidend war aber nicht, dass die reine Lehre nicht umgesetzt wurde – der liberale Multilateralismus war eher eine regulative Idee als eine Doktrin –, sondern dass die Dominanz liberaler Konzepte im politischen Diskurs verhinderte, dass protektionistische Kräfte den politischen Entscheidungsprozess und die öffentliche Debatte dominierten. Die Dominanz des liberalen Multilateralismus sicherte *relative* Offenheit als praktisch-politisches Ziel ab, ließ aber Ausnahmen, die politisch nicht zu umgehen waren, durchaus zu.

Die Öffnung der USA, die der handelspolitische Liberalismus seit 1950 auslöste, war in der Tat erstaunlich: Der Anteil des Außenhandels (Exporte und Importe) gemessen als Prozentsatz des Bruttosozialprodukts (BSP) wuchs von 8,8 Prozent (1950) auf 23,7 Prozent (2003). Aber nicht nur die amerikanische Volkswirtschaft wurde offener. Die Öffnung produzierte auch Wohlstandsgewinne: Sie machte etwa 20 Prozent der Pro-Kopf-Zuwächse im BSP aus. Das BSP pro Haushalt war 12.900 US-Dollar größer als das ohne Handelsliberalisierung der Fall gewesen wäre. Der einfache Zollsatz fiel in diesem Zeitraum von 40 auf 3,9 Prozent. Keine Zahl belegt besser die Verpflichtung der Vereinigten Staaten auf den Freihandel, obwohl der Wert die Reduzierung nicht-tarifärer Hindernisse nicht berücksichtigt. Bei Beibehaltung der hohen *Smoot-Hawley*-Zollsätze mit entsprechender Vergeltung durch die Handelspartner wäre

das BSP um 7,3 Prozent kleiner, das Pro-Kopf-Einkommen pro Jahr um 2.800 US-Dollar und das Haushaltseinkommen pro Jahr um 7.100 US-Dollar geringer ausgefallen (Bradford et al. 2005: 74 u. 81).

6. Zurück zum Protektionismus? Die Erosion des liberalen Multilateralismus in den 1980er und 1990er Jahren

Mit Beginn der 1980er Jahre begann sich der liberale Multilateralismus aufzulösen, und zwar in seinen beiden Komponenten: Die USA wurden weniger multilateral und verfolgten jetzt unilaterale und bilaterale Ansätze, und die Handelspolitik wurde weniger liberal, d.h. es setzten sich verstärkt protektionistische Elemente durch. Der liberale Multilateralismus konnte nicht mehr als Leitidee fungieren, und die Vereinigten Staaten waren nicht mehr in der Lage, nach außen glaubwürdig als *Crusader State* in Sachen Freihandel aufzutreten. Welche Faktoren waren für diese Veränderung verantwortlich?

Zuerst ist hier der makroökonomische *Policy*-Mix von expansiver Fiskalpolitik und restriktiver Geldpolitik durch die amerikanische Zentralbank unter der Reagan-Administration (1981-1989) zu nennen. Die innenpolitischen Imperativen gehorchende Politik führte zu einem Zinsgefälle und einer dramatischen Aufwertung des Dollars. Importe wurden billiger und stiegen dramatisch, während die US-Exporte stagnierten bzw. leicht zurückgingen. Das Handelsdefizit stieg zwischen 1980 und 1987 von 25 auf 187 Milliarden US-Dollar an (Holtfreich 1990: 37-61). Die Folge war ein starkes Anwachsen protektionistischer Forderungen seitens der betroffenen Industrien und des Kongresses, denen die Reagan-Regierung weitgehend nachkam. Antidumping- und Ausgleichszollverfahren (gegen subventionierte Importe) stiegen dramatisch an, und die Administration verhandelte gegen ihr Freihandelscredo »freiwillige« Selbstbeschränkungsabkommen für Automobile, Stahl, Speicherchips, Werkzeugmaschinen und Holz (Nivola 1993: 109-128; Niskaanen 1988: 137-157). An der Einbeziehung der Speicherchips kann man ablesen, dass nicht nur alte Industriezweige betroffen waren.

Als Teil einer allgemeinen Niedergangsdebatte begann eine Debatte um die vermeintliche Wettbewerbsschwäche amerikanischer Industrie-sektoren, die nicht auf die alten Industriezweige wie Stahl und Automobile beschränkt blieb, sondern sich auch auf die Hochtechnologie ausdehnte. Auf breiter Front wurden amerikanische Hersteller von europäi-

schen, japanischen und Anbietern aus den Schwellenländern Asiens bedrängt (Dertouzos et al. 1989). Eine Stoßrichtung der Diskussion war die auf Exportsteigerung angelegte Industriepolitik der wichtigsten Konkurrenten im Hochtechnologiebereich. Komparative Kostenvorteile waren unter der Bedingung von unvollständigem Wettbewerb, der Bedeutung von Skalenerträgen und der Ausbeutung von technologischen Differenzen politisch herstellbar, vor allem, wenn sie mit informellen, vom GATT nicht erfassten Methoden der Marktabschottung verbunden waren (Grant et al. 1993: 7-64). Als Reaktion darauf wurden besonders von fortgeschrittenen Hochtechnologieunternehmen unilaterale Marktöffnungsstrategien außerhalb des GATT gefordert. Der aggressive Unilateralismus unter dem novellierten Abschnitt 301 (»Super 301«) war geboren. Zielscheibe waren die hinter der Grenze praktizierten, also dem GATT weitgehend entzogenen Handel und Wettbewerb beschränkenden Regelungen staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Im Zentrum standen immer ganz spezifische Sektoren und Länder (vor allem Japan und die asiatischen Schwellenländer) (Bayard/Elliot 1990; Bhagwati/Patrick 1990). Gegenüber Japan wurden Marktöffnungsverhandlungen außerhalb des GATT separat institutionalisiert (Bergsten/Noland 1991).

Eine weitere signifikante Abweichung vom Multilateralismus war die Verfolgung von präferenziellen Freihandelsabkommen, welche die Vereinigten Staaten zuerst aus politischen Motiven mit Israel (1986) vereinbarten und dann unter regionalistischem Aspekt zur Schaffung eines nordamerikanischen Wirtschaftsraumes mit Kanada und Mexiko nutzten. Allerdings wurde der Multilateralismus nicht abgelöst. Die Administration von George H. W. Bush (1989-1993) verfolgte energisch den Abschluss der Uruguay-Runde (1986-1994) und die Schaffung einer Welt Handelsorganisation und ordnete unilaterale Elemente diesem Ziel unter. Der multilaterale Impuls erwies sich immer noch als der stärkste, doch war er deutlich durch andere Ansätze ergänzt worden. Der Unilateralismus trat mit dem Abschluss der Uruguay-Runde merklich zurück, da die Vereinigten Staaten sich zunehmend des neuen effektiven Streitbeilegungsmechanismus in der WTO bedienten, um Handelsbarrieren abzubauen (Jackson 1994: 131-171).

Interessanterweise geriet der präferenzielle Regionalismus, der im 1994 in Kraft getretenen *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) zwischen den USA, Kanada und Mexiko seinen Höhepunkt erreichte, innenpolitisch in Misskredit. Die inhärente Problematik eines Standardgefälles beim Abschluss eines Freihandelsabkommens mit einem unterentwickelten Land wie Mexiko bot den Kritikern von Handelsliberalisierung, insbesondere den Gewerkschaften, die schon seit den frühen

1970er Jahren Handelsliberalisierung nicht mehr unterstützten, und neuerdings auch Umweltschutzgruppen, welche die Gefahr der Absenkung von Umwelt- und Sozialstandards auf Grund von Betriebsverlagerung thematisierten, ein neues, nach außen gerichtetes Betätigungsfeld. Dass mit dem NAFTA zum ersten Mal in einem Handelsabkommen auch der Investitionsverkehr liberalisiert und geschützt wurde, war hier nur der äußere Anlass. Die Auseinandersetzung um das NAFTA wurde so zu einer Wasserscheide in der amerikanischen Handelspolitik, da es zum ersten Mal zu einer breiten gesellschaftlichen Diskussion um die Vor- und Nachteile von Handelsliberalisierung kam. Die populistische Linke um den mehrmaligen Präsidentschaftskandidaten Ralph Nader prangerte vermeintliche Absenkungen von Umwelt- und Sozialstandards an. Die populistische Rechte um Pat Buchanan und Ross Perot – beide ebenfalls in der Vergangenheit Präsidentschaftskandidaten – versuchte unterschwellige Ressentiments gegen die Aufgabe von Souveränität durch Handelsverträge zu mobilisieren und warnte auch, ganz im Sinne der *Hamiltonian Tradition*, vor nachteiligen Auswirkungen für amerikanische Arbeitnehmer.

Die interessenpolitische Basis von Handelspolitik hatte sich entscheidend geändert. Nicht nur Produzenteninteressen mit liberaler und protektionistischer Agenda bestimmten das Geschehen, sondern gesellschaftliche Gruppen, die Handel nur als Instrument zur Durchsetzung von umwelt- und sozialpolitischen Anliegen benutzen wollten. Interessanterweise waren es genau diese Gruppen, die innenpolitisch unter der Reagan-Administration an Terrain verloren hatten. Der Transmissionsriemen für die Ablehnung von Handelsliberalisierung war jedoch der amerikanische Kongress, insbesondere die Demokratischen Abgeordneten im Repräsentantenhaus, die zur Speerspitze gegen die Handelsliberalisierung wurden (Falke 2002: 134-136, 2001: 18-33).

Der Clinton-Regierung (1993-2001), die von der Administration George H. W. Bushs die Aufgabe übernommen hatte, das NAFTA durch das Parlament zu bringen, gelang das nur, indem sie umwelt- und sozialpolitische Nebenabkommen mit Mexiko und Kanada aushandelte, die eine Reihe von Demokratischen Abgeordneten bewegten, dem Abkommen doch noch ihre Zustimmung zu geben. Es kam allerdings nur mit den Stimmen der Republikaner durch den Kongress. Mit den Nebenabkommen machte die Clinton-Administration die »neuen« Themen Handel und Umweltschutz einerseits sowie Handel und Sozialrechte andererseits erst hoffähig – mit großer Auswirkung auf das Welthandelsystem (Falke 2002: 135f).

Dass Handelsliberalisierung zunehmend in gesellschaftlichen Misskredit geriet, zeigte das Unvermögen der Clinton-Regierung, noch einmal die Zustimmung für neue Handelsrunden durch die Einräumung des *Fast-Track*-Verfahrens zu erhalten. Die Möglichkeit, *Fast-Track* durchzusetzen, wurde nun zum eindeutigen Indikator für die Bereitschaft zu einer weiteren Handelsliberalisierung. Die gesellschaftlichen Gruppen, die das verhindern wollten, machten *Fast-Track* zur politischen Zielscheibe. Zunehmend wurde argumentiert, dass der Mechanismus undemokratisch sei, da er auf einer Einschränkung der verfahrensmäßigen Vorrechte der Legislative beruhe und die interessenpolitischen Einflussnahmen im politischen Prozess beschränke – insbesondere durch das Verbot der Veränderung der Vorlage (Destler 2005: 262-271).

Der Clinton-Administration gelang es während ihrer beiden Amtszeiten nicht, ein Mandat für Handelsliberalisierung unter *Fast-Track* zu erhalten. Ihr einziger handelspolitischer Erfolg war die Gewährung des Meistbegünstigungsstatus für China im Jahre 1998 (vgl. dazu auch den Beitrag von Michael Kolkmann in diesem Band). Ansonsten war die amerikanische Handelspolitik unter dem Einfluss der Globalisierungskritik gelähmt. Die Globalisierungsgegner machten die Handelsliberalisierung zum Hauptpunkt ihrer Kritik. Dabei zielten sie unter dem Einfluss der amerikanischen Gewerkschaften nicht so sehr auf die Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen in Entwicklungsländern, indem sie höhere Sozial- und Umweltstandards forderten, sondern auf einen Ausgleich unterschiedlicher, die Kosten beeinflussenden Niveaus nach dem Konzept des *Level Playing Field*, der Notwendigkeit gleicher Sozial- und Umweltstandards.

Die Lähmung der amerikanischen Handelspolitik unter der Globalisierungskritik der 1990er Jahre entzog allen Versuchen, auf der internationalen Bühne als missionarischer Anwalt der Handelsliberalisierung aufzutreten, endgültig den Boden. War dies in den 1980er Jahren noch eingeschränkt möglich gewesen, weil Unilateralismus und Regionalismus ja immer noch auf Marktöffnung (vor allem bei den Handelspartnern mit unfairen Handelsschranken) hinausliefen, so brachte die Globalisierungskritik die amerikanische Handelspolitik völlig in die Defensive. Symbol dafür war das Scheitern der WTO-Konferenz in Seattle (Washington) Ende des Jahres 1999, auf der die Clinton-Regierung gehofft hatte, eine neue Liberalisierungsrunde einläuten zu können. Heftige öffentliche Proteste und Demonstrationen brachten die Konferenz aber zum Erliegen und untergruben den Willen der Administration, sich offen für eine weitere Handelsliberalisierung auszusprechen. Präsident Clinton fasste in einem Radiointerview sogar die Möglichkeit des Einsatzes von

Handelssanktionen zur Durchsetzung von Sozialstandards ins Auge (Destler 2005: 272). Auffällig war ein zunehmendes Auseinanderfallen in der handelspolitischen Rhetorik: Nach innen befürwortete die Administration die Durchsetzung von Umwelt- und Sozialstandards, nach außen setzte sie sich für die traditionelle Marktöffnung und ihre Ausweitung auf neue Bereiche wie den Dienstleistungssektor ein.

7. Die Administration von George W. Bush: Rückkehr zur Marktöffnungspolitik und Handelspolitik als politisches Instrument zur Demokratieförderung

Die Administration von George W. Bush schwor den neuen Themen, wie Arbeits- und Umweltstandards, im Welthandel ab und kehrte wieder zu einer traditionellen Agenda der Marktöffnung zurück (Falke 2003: 157-184). Aber auch sie musste mit der neuen Agenda der Kritiker von Handelsliberalisierung Kompromisse eingehen. Sie akzeptierte in allen neuen Freihandelsabkommen (mit Chile, Singapur und Australien) die Inkorporierung von Umwelt- und Sozialstandards, die allerdings nicht über das im NAFTA erreichte Niveau hinausgingen und deshalb nur wenig Wirkung entfalten konnten. Prinzipiell schlug sie vor, internationale Umwelt- und Sozialregime in den entsprechenden internationalen Organisationen zu behandeln, der *International Labour Organization* (ILO) und dem *United Nations Environment Programme* (UNEP). Bei *Fast-Track*, jetzt umbenannt in die weniger verfängliche *Trade Promotion Authority*, war die Bush-Regierung erfolgreicher als die Clinton-Administration. Sie erreichte ein Verhandlungsmandat allerdings erst im Jahre 2002 – nach dem WTO-Treffen von Doha (Katar). Zudem gewann sie die Abstimmung im Repräsentantenhaus nur hauchdünn mit 215 zu 214 Stimmen. Den knappen Sieg musste Präsident Bush mit einem Schutzverfahren unter der *Escape Clause* für die Not leidende Stahlindustrie erkaufen (Falke 2003: 157-184). Das an das NAFTA angelehnte CAFTA (*Central American Free Trade Agreement*), welches den mittelamerikanischen Staaten die gleichen Vorteile wie Mexiko einräumt, konnte Bush im Repräsentantenhaus auch nur mit zwei Stimmen Vorsprung (217 zu 215) durchsetzen, wobei er Zugeständnisse an die Zucker- und Textillobby machen musste (Alden/Yaeger 2005). Auch unter der neuen Administration blieb Handelsliberalisierung damit prekär: Der Präsident gewann zwar neue Spielräume für die amerikanische Handelspolitik, doch gelang das

nur unter Konzessionen an die globalisierungskritischen Abgeordneten, hohem persönlichen Einsatz und mit äußerst knappen Mehrheiten.

Die Handelspolitik von George W. Bush kann man als eine relative Erfolgsgeschichte bezeichnen. Weder gab es eine »Revolution« wie in der Außenpolitik noch hatten die Terroranschläge vom 11. September 2001 großen Einfluss auf die handelspolitischen Konzepte. Die Handelspolitik bewegte sich im gewohnten Mix aus Multilateralismus, Bilateralismus oder Regionalismus und unilateralen Elementen, wobei letztere eher geringer waren als unter anderen Regierungen. Die Administration bemühte sich unter großem Einsatz von innenpolitischem Kapital, dem Multilateralismus unter dem Dach der WTO neuen Auftrieb zu verleihen. Die Anschläge von New York und Washington führten nur zu größerer Einigungsbereitschaft im Hinblick auf die Initiierung einer neuen Welthandelsrunde in Doha im Dezember 2001 (Falke 2003: 173). Und obwohl die USA einige Streitbeilegungsfälle verloren, wie etwa die FSC/EIE-Kontroverse (*Foreign Sales Corporation/Extraterritorial Income Exclusion*) und die Auseinandersetzung um den *Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000 (Byrd Amendment)*,⁹ setzten sie die Sprüche der WTO um. Es gab keine Diskussion über ein Ausscheiden aus der Welthandelsorganisation, wie es in den 1990er Jahren von Senator Robert Dole (R-Kansas) im Falle »US-feindlicher« Spruchpraxis angeregt worden war. Die Bush-Regierung blieb in der Handelspolitik internationalistisch und widerstand allen Versuchen die »souveränistische« Karte zu spielen. Auffällig war nur die intensive Verfolgung von Freihandelsabkommen mit Chile, Singapur, Australien und Marokko, die der Handelsbeauftragte Robert Zoellick unter dem Etikett »competitive liberalisation« verfolgte (Destler 2005: 298-302).

Bis auf die Anstöße, welche die Anschläge des 11. September 2001 der erfolgreichen Initiierung einer neuen WTO-Verhandlungsrunde in Doha Ende des Jahres 2001 gaben, blieb die Handelspolitik erstaunlich immun gegenüber allen Versuchen, sie in die Gesamtstrategie des »Kriegs gegen den Terror« oder die Demokratisierungsbestrebungen in der arabischen Welt einzuordnen. Die Bush-Administration räumte z.B. Pakistan im Rahmen der Zusammenarbeit im Kampf gegen das Taliban-Regime in Afghanistan keine zusätzlichen Vorteile für Textil- und Klei-

9 Das *Byrd Amendment* ermöglicht es, dass die Strafzölle in Antidumpingverfahren den klagenden amerikanischen Unternehmen zufallen und nicht an die Staatskasse gehen, wie es international üblich ist. Die Welthandelsorganisation hat dieses Verfahren für WTO-widrig erklärt.

dungsimporte ein. Noch am ehesten lassen sich die Freihandelsabkommen mit moderaten arabischen und nordafrikanischen Staaten, wie Bahrain und Marokko, in die Gesamtstrategie einer Demokratisierung und Stabilisierung des Nahen Ostens einordnen (vgl. dazu den Beitrag von Margret Johannsen in diesem Band). Wie der amerikanische Handelsbeauftragte Robert Zoellick formulierte:

»It also serves a larger aim because together, the United States and Morocco can show many others throughout the Middle East the power of free trade to try to support democracy and promote prosperity and build a more tolerant, stable and peaceful world« (U.S. Department of State 2005).

Die Bush-Administration geht sogar noch weiter und versteht das Freihandelsabkommen mit Marokko als Baustein für eine Freihandelszone zwischen dem Nahen Osten und den Vereinigten Staaten. Wie der Präsident 2004 feststellte:

»Across the globe, free markets and trade have helped defeat poverty, and taught men and women the habits of liberty. So I propose the establishment of a U.S.-Middle East free trade area within a decade, to bring the Middle East into an expanding circle of opportunity, to provide hope for the people who live in that region« (zit. nach U.S. Department of State 2004).

Allerdings ist diese Vision noch nicht einmal in Ansätzen konkretisiert und würde eine ganz andere innerarabische Wirtschaftsdynamik und Interaktion voraussetzen. Auffällig ist, dass bisher auch nur kleine arabische Staaten bilaterale Abkommen mit den USA geschlossen haben. Die Vision von Präsident Bush würde zuallererst eine Veränderung der innerarabischen Strukturen voraussetzen. Die Abkommen mit Marokko und Bahrain können vielmehr als Belohnung und Ermutigung von moderaten arabischen Regimen verstanden werden. Ökonomisch sind sie relativ kostenfrei, da beide Länder keine ernsthafte Importkonkurrenz für amerikanische Erzeuger darstellen. Im Falle von Marokko gleichen die USA sogar Nachteile gegenüber der EU aus. Ähnlich gelagert ist der Fall des Freihandelsabkommen mit Australien, den man auch als ein Versuch der Belohnung eines Mitglieds der *Coalition of the Willing* verstehen kann. Allerdings ging die Belohnung nicht so weit, dass man dem Land Konzessionen in kritischen Bereichen der Landwirtschaft gemacht hätte. Deshalb lassen sich diese Abkommen in den allgemeinen Trend zum Abschluss von Freihandelsabkommen einordnen, wobei die strategische und allgemein politische Motivation nur noch eine zusätzliche Dimension darstellt. Grundsätzlich zeigen die Versuche der Bush-

Regierung, Handelspolitik im »Krieg gegen den Terror« einzusetzen und konforme Regime zu belohnen, dass dem Einsatz handelspolitischer Instrumente enge Grenzen gesetzt sind.

8. Die Vereinigten Staaten – ein handelspolitischer *Crusader State*?

Der Überblick über die amerikanische Handelspolitik der vergangenen 200 Jahren sollte deutlich gemacht haben, dass die USA von ihrer innenpolitischen Konstitution und Grundeinstellung her gegenwärtig nicht in der Lage sind, die Rolle eines *Crusader State* zu spielen. Bis in die 1930er Jahre waren sie protektionistisch und eher auf die Entwicklung des eigenen riesigen Binnenmarktes statt auf die Wahrnehmung von Chancen auf dem Weltmarkt eingestellt. Die einzige Ausnahme war die Landwirtschaft, die schon früh Exportchancen suchte und sie wegen der britischen Offenheit im 19. Jahrhundert auch fand. Freihandel als oberste Maxime setzte sich erst nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges durch und war an spezifische Bedingungen gebunden. Dazu gehörten die große ökonomische Dominanz in der unmittelbaren Nachkriegszeit – die Vereinigten Staaten erzeugten fast 50 Prozent des Weltbruttosozialproduktes im herstellenden Gewerbe –, die Notwendigkeit, die Alliierten angesichts der sowjetischen Bedrohung auch ökonomisch zu stärken, ein liberaler Grundkonsens der außenpolitischen und diplomatischen Eliten, die ihre Basis in dem weltoffenen ökonomischen Establishment der Ostküste hatten und die Zurückstellung partikularer Impulse im amerikanischen Kongress. Für diese Periode, die bis Ende der 1970er Jahre dauerte, kann man eine Dominanz des liberalen Multilateralismus konstatieren. Die USA konnten in dieser Zeit auch glaubwürdig als handelspolitischer Hegemon auftreten, der die Öffnung der Märkte als wohlfahrts- und friedensstiftend predigte. Nur weil sie – häufig in einer Vorreiterrolle – selbst praktizierten, was sie anderen predigten, konnten sie in Sachen Handelsliberalisierung als Missionar auftreten.

Sobald diese Bedingungen wegfielen, löste sich die realpolitische Grundlage für eine derartige Rolle auf. Seit den 1970er Jahren war klar, dass die Alliierten der Vereinigten Staaten nicht mehr Not leidend, sondern durch ihren wirtschaftlichen Aufholprozess zu ernsthaften Konkurrenten geworden waren, die den USA zu Hause und auf dem Weltmarkt Marktanteile abnahmen – sowohl in traditionellen wie in technologisch fortgeschrittenen Bereichen. Eine unkoordinierte Fiskal- und Geldpolitik verstärkte in den 1980er Jahren noch den Druck auf amerikanische Pro-

duzenten. Strukturelle, durch das GATT schwer zu erfassende Marktzu- gangsbarrrieren wurden zum Thema. Die Freihandelsrhetorik war jetzt gespalten und konnte nicht mehr mit allgemeinem Anspruch auftreten: Freihandel war gut für die anderen, aber nicht mehr für einen selbst.

Selbst der Boom der amerikanischen Wirtschaft in den 1990er Jahren, als die USA einen unerwarteten Wachstums- und Produktivitätsschub unter dem Einfluss der *New-Economy*-Sektoren bei sehr guten Arbeitsmarkt- und Inflationsdaten erlebten (Binder/Yellen 2002), änderte an der Paradoxie der handelspolitischen Rhetorik wenig. Vielmehr verfiel die Handelspolitik unter dem Einfluss globalisierungskritischer Kreise, die weit bis in die Demokratische Partei und die Gewerkschaften hineinreichten, in eine völlige Lähmung. Nach der Ratifizierung des NAFTA und der Uruguay-Runde herrschte Stillstand. Handelsliberalisierung an sich wurde suspekt, und selbst wirtschaftsliberale Kreise und Sektoren zeigten wenig Engagement für weitere Liberalisierung. Die Administration von George W. Bush konnte zwar die Handlungsfähigkeit zurückgewinnen, aber die nationale Basis für eine liberale Handelspolitik war schmal und brüchig geworden. Eine Rückkehr zur missionarischen Predigerrolle war ausgeschlossen. Die Bush-Regierung bewegte sich vielmehr pragmatisch zwischen Multilateralismus, Regionalismus und gelegentlichem Protektionismus. Eine Neuauflage liberaler handelspolitischer Hegemonie fand nicht statt.

Historisch gesehen ist diese Rolle eine Ausnahme. Die USA taugen wegen der vielen innenpolitischen Restriktionen nicht zu einem *Crusader State*. Verfolgten politische Eliten diese Rolle dennoch, so taten sie es unter Ausschluss oder Missachtung des nationalen demokratischen Prozesses. Dies konnte nur insofern gelingen, dass die nach innen und nach außen gerichtete Rhetorik sich unterschied. Konnte diese Unterscheidung nicht mehr aufrecht erhalten werden, so musste auch die Elitemeinung dem innenpolitischen Druck Tribut zollen und liberale Rhetorik neutralisieren. Insofern hat die Außenhandelspolitik in der Regel die herrschenden gesellschaftlichen Präferenzen reflektiert. Substanzielle Veränderungen in der Politik und im Institutionengefüge reflektierten Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld und in der politischen Basis: Der RTAA trug dem größeren Einfluss von exportorientierten Interessen und der Präferenz der außenpolitischen Eliten für eine Inkorporierung der Handelspolitik in weltpolitische Strategien Rechnung. Die Handelsliberalisierung wurde nach dem Zweiten Weltkrieg forciert, weil sie der ökonomischen Stärke der USA entsprach und Bestandteil der Eindämmungspolitik gegenüber dem Kommunismus wurde. *Fast-Track* wurde eingeführt, um die Vereinigten Staaten gerade bei dem angestreb-

ten Abbau von nicht-tarifären Handelshemmnissen handlungsfähig zu machen. *Fast-Track* wurde dagegen in den 1990er Jahren verwehrt, als die Vorteile von Handelsliberalisierung von breiten Teilen der Öffentlichkeit und der politischen Elite als nicht mehr gegeben angesehen wurden.

Was die Handelspolitik betrifft, operiert George W. Bush in einem nach wie vor völlig polarisierten und gespaltenen gesellschaftlichen und politischen Umfeld, hat es aber bisher trotzdem erfolgreich verstanden, die Präferenzen seiner Administration, wenn auch mit knappen Mehrheiten, durchzusetzen. Für eine konsequente Instrumentalisierung der Handelspolitik zu Gunsten einer Strategie der weltweiten Demokratieförderung, wie sie in der zweiten Amtsantrittsrede des Präsidenten und in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie vom März 2006 programmatisch formuliert wurde (vgl. White House 2006, 2005), wird das politische Kapital und Verhandlungsgeschick von George W. Bush, so er einen solchen Kurs in Zukunft verfolgen sollte, angesichts der prekären nationalen Interessenkonstellation allerdings zweifellos nicht reichen.

Literatur

- Alden, Edward/Yeager, Holly (2005): CAFTA Victory Revives Bush's Trade Ambitions, in: Washington Post, 28.7.2005.
- Aronson, Susan (1996): Trade and the American Dream: A Social History of Post-War Trade Policy, Lexington (KY).
- Bayard, Thomas/Elliot, Kimberly Ann (1994): Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy, Washington D.C.
- Bergsten, Fred/Noland, Michael (1991): Reconcilable Differences? United States-Japan Economic Conflict, Washington D.C.
- Bhagwati, Jagdish (1991): The World Trading System at Risk, Princeton (NJ).
- Bhagwati, Jagdish/Patrick, Hugh (Hrsg.) (1990): Aggressive Unilateralism: America's 301 Trade Policy and the World Trading System, Ann Arbor (MI).
- Bradford, Scott C./Grieco, Paul L. E./Hufbauer, Gary Clyde (2005): The Payoff to America from Global Integration, in: Fred Bergsten (Hrsg.), The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade, Washington D.C., S. 65-110.
- Daniels, Roger (2002): Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life (2. Aufl.), New York.
- DeLong, J. Bradford (1997): Trade Policy and America's Standard of Living: An Historical Perspective (Manuskript), http://www.j-bradford-delong.net/pdf_files/Trade_and_Worker.pdf (aufgerufen am 25.9.2005).
- Destler, I. M. (2005): American Trade Politics (4. Aufl.), Washington D.C.
- Dryden, Steve (1995): The Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade, New York.

- Falke, Andreas (2005): EU-US Trade Relations in the Doha Development Round: Market Access Versus a Post-Modern Trade Policy Agenda, in: *European Foreign Affairs Review*, 10:3, S. 339-357.
- Falke, Andreas (2003): New Thinking? Die Außenhandelspolitik der USA im Lichte der neuen Bedrohung, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung: Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier, S. 157-184.
- Falke, Andreas (2002): Auf dem Weg nach Seattle? Amerikanische Handelspolitik nach dem Ende der Bretton-Woods-Ära, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 1/2002, S. 127-138.
- Falke, Andreas (2001): The USA: Why Fundamentals Do Not Always Matter, Or It's Politics Stupid, in: Klaus Günter Deutsch/Bernhard Speyer (Hrsg.), *The World Trade Organisation Millenium Round: Freer Trade in the Twenty-First Century*, London, S. 18-33.
- Falke, Andreas (1995): Intermediäre Institutionen in der amerikanischen Außenpolitik, in: Wolfgang Jäger/Wolfgang Welz (Hrsg.), *Das Politische System der USA*, Paderborn, S. 441-458.
- Goldstein, Judith (1988): Ideas, Institutions and American Trade Policy, in: G. John Ikenberry/David A. Lake/Michael Mastanduno (Hrsg.), *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca (NY), S. 179-218.
- Grant, Richard/Papadakis, Maria/Richardson, J. David (1993): Global Trade Flows: Old Structures, New Issues, Empirical Evidence, in: Fred Bergsten/Michael Noland (Hrsg.), *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Washington D.C., S. 7-63.
- Haggard, Stephan (1988): The Institutional Foundation of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreement Act of 1934, in: *International Organizations*, 42:1, S. 91-118.
- Hecllo, Hugh (1978): Issue Networks and the Executive Establishment, in: Anthony King (Hrsg.), *The New American Political System*, Washington D.C., S. 87-124.
- Holtfreich, Carl-Ludwig (1990): Reaganomics und Weltwirtschaft, in: Manfred Knapp (Hrsg.), *Transatlantische Beziehungen: Die USA und Europa zwischen gemeinsamen Interessen und Konflikt*, Wiesbaden, S. 37-61.
- Jackson, John (1994): Managing the Trading System: The World Trade Organization and the Post-Uruguay-Round GATT Agenda, in: Peter Kenen (Hrsg.), *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*, Washington D.C., S. 131-171.
- Jackson, John (1989): *The World Trading System*, Cambridge (MA).
- Knock, Thomas J. (1992): *To End all Wars: Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order*, New York.
- Krueger, Anne O. (1990): Free Trade is the Best Policy, in: Robert Z. Lawrence/Charles L. Schultze (Hrsg.), *An American Trade Strategy: Options for the 1990s*, Washington D.C., S. 68-96.
- Krugman, Paul R. (1994): *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York.
- Krugman, Paul R. (Hrsg.) (1986): *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (MA).

- Lowi, Theodore J. (1969): *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York.
- Makinen, Gail E. (1994): *The Smoot-Hawley Tariff and the Great Depression of 1929-1933* (CRS-Report 94-291), Washington D.C. (10. Juni), <http://www.pennyhill.com/index.php?lastcat=19&catname=Economic+Policy&viewdoc=94-518> (aufgerufen am 4.5.2006).
- McDougall, Walter (1997): *Promised Land, Crusader State: America's Encounter with the World Since 1776*, Boston (MA).
- Mead, Walter Russel (2002): *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York.
- Nivola, Pietro (1993): *Regulating Unfair Trade*, Washington D.C.
- Nollen, Stanley D./Quinn, Dennis P. (1994): *Free Trade, Fair Trade, Strategic Trade, and Protectionism in the U.S. Congress, 1987-88*, in: *International Organization*, 48:3, S. 491-525.
- Ostry, Sylvia, (1997): *The Post-Cold War Trading System: Who's on First?*, New York.
- Rothgeb, John M. (2002): *U.S. Trade Policy: Balancing Economic Dreams and Political Realities*, Washington D.C.
- Senti, Richard (2000): *WTO: System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich.
- U.S. Department of State (ohne Jahr): *The Language of Trade: A Glossary of International Trade Terms* (3. Aufl.), herausgegeben von Kathleen Hug, Washington D.C. (auch verfügbar unter <http://usinfo.state.gov/products/pubs/trade/>).
- U.S. Department of State (2005): *U.S. and Morocco Conclude Free Trade Agreement: Parties See Agreement as a Building Block in Regional Free Trade Area* (3. März), <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2004/Mar/03-937916.html> (aufgerufen am 5.2.2006).
- U.S. Department of State (2004): *U.S.-Middle East Free Trade Area Highlighted: Initiative Underscores Moves to Expand Opportunities within Region* (9. Juni), <http://usinfo.state.gov/ei/Archive/2004/Jun/09-463536.html> (aufgerufen am 5.2.2006).
- Vasquez, Ian (2005): *The Central Role of Economic Freedom in Democracy*, in: *eJournal USA, Issues of Democracy*, 10:2, <http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/1205/ijde/vasquez.htm> (aufgerufen am 5.2.2006).
- White House (2006): *The National Security Strategy of the United States of America* (März), <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> (aufgerufen am 22.3.2006).
- White House (2005): *President Sworn-In to Second Term* (20. Januar), <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/01/20050120-1.html> (aufgerufen am 15.12.2005).
- Wilson, Joan Hoff (1971): *American Business and Foreign Policy, 1920-1933*, Lexington (KY).