

# Freiheit und Weltwirtschaftsordnung

Autor(en): **Reinhold, Philipp**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **99 (2019)**

Heft 1066

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-868680>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*  
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, [www.library.ethz.ch](http://www.library.ethz.ch)

<http://www.e-periodica.ch>

# Freiheit und Weltwirtschaftsordnung

Die Welthandelsorganisation (WTO) ist von enormer Bedeutung für die weltweite Wirtschaftsfreiheit. Aktuell steckt sie in ihrer wohl tiefsten Krise. Ein falsch verstandener «Souveränismus» – auch im liberalen Lager – ist daran nicht unschuldig.

von Philipp Reinhold

Entweder sie mischen sich «zu stark» in die nationale Souveränität ein oder sie gelten als «nutz- und wirkungslose Bürokratien» – die Kritik an internationalen Organisationen ist allgegenwärtig. Auch die WTO bewegt sich seither in diesem Spannungsfeld, droht nun jedoch in diesem endgültig aufgegeben zu werden: Während der Reformprozess bereits seit Jahren stillsteht und viele Staaten schon länger begonnen haben, mit Freihandelsabkommen den multilateralen Konsens aufzuweichen, arbeiten die USA aktuell sogar gezielt an der vollständigen Lahmlegung der WTO-Streitbeilegung, wodurch das Gesamtsystem endgültig seine Wirksamkeit verlieren würde. Diese Erosionstendenzen – besonders in Zeiten, in denen der chinesische Staatskapitalismus das marktwirtschaftliche System herausfordert – sind eine grosse Gefahr für die freie Wirtschaftsordnung. Angesichts dessen verwundert die Zurückhaltung oder sogar Unterstützung dieser Entwicklung von Vertretern des liberalen Lagers. Ein merkwürdiger «Souveränismus» hat sich eingeschlichen und gibt nun vor, die WTO sei ein Projekt der «vom demokratischen Entscheidungsprozess abgekoppelten Internationalisten» oder sie sei schlicht «nicht mehr zeitgemäss». Wer Freiheit als die «Abwesenheit von Zwang» versteht, muss sich dem entgegenstellen. Warum?

## Eine internationale Instanz als Voraussetzung für Wirtschaftsfreiheit

Blicken wir kurz zurück: Der österreichische Nobelpreisträger Friedrich August von Hayek hatte als Kind seiner Zeit und aufgrund der Erfahrungen aus zwei Weltkriegen nur begrenzte Hoffnungen auf ambitionierte multilaterale Ordnungskonzepte sowie allgemein auf eine internationale «rule of law». Gleichwohl haben bei seinen Vorstellungen von «Recht, Gesetz und Freiheit» auch internationale Beziehungen eine Rolle gespielt und ihn dabei zu einem Idealbild einer internationalen Wirtschaftsordnung geführt. Diese besteht für Hayek – anders als für viele, die ihn gern zitieren – in einem Modell der gestuften wirtschaftlichen Integration und nicht in einer unilateralen Marktöffnung.

Kernelement dieser wirtschaftlichen Integration ist für Hayek die Bindung staatlicher Macht zugunsten eines ungehinderten Verkehrs von Waren, Kapital und Personen. In seinem Buch «Der

Weg zur Knechtschaft» (1944) beschreibt er, dass nationale Wirtschaftsplanung und Protektionismus demgegenüber zwangsläufig zu Konflikten und schliesslich zu «Machtzusammenstössen» unter den Staaten führen müssen. Ausgehend von seinem Begriff der negativen Freiheit und der Betonung abstrakt-genereller Rechtsregeln, argumentierte er für eine internationale Institution, deren wichtigste – allerdings auch einzige – Aufgabe es sein muss und darf, staatliche Macht in Form von universell geltenden Verboten einzuschränken. Auch wenn es zu deren Durchsetzung ausreichender Machtbefugnisse bedarf, sah Hayek zugleich eine erhebliche Gefahr in der Übertragung von wirtschaftspolitischen Regelungskompetenzen auf eine nächsthöhere Ebene, jedenfalls soweit damit wiederum eine zentralistische Planung verbunden ist. Das daraus resultierende Prioritätssystem hätte, so Hayek, verheerende Auswirkungen auf die freiheitliche Gesellschaft. Zudem befürchtete er, dass eine so beschaffene Institution als Mittel zur Machtausweitung der starken gegenüber den schwächeren Staaten fungieren könnte – der Konkurrenzkampf der Staaten würde auf diesem Wege zu einem Machtkampf innerhalb der Institution.

Eine internationale Ordnung sollte deshalb einzig die Begrenzung staatlicher Machtausübung zugunsten einer potenzierten Handlungsfreiheit zum Zweck haben, wobei er die Unterstützung ärmerer Länder bei der Hebung ihrer Lebensstandards nicht ausschloss. Es ging Hayek ausdrücklich *nicht* darum, staatliche Handlungsspielräume zugunsten einer globalen Anarchie auszuhöhlen, sondern um die Schaffung eines Raums der Freiheit und des Rechts, innerhalb dessen der einzelne sich entfalten und der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren wirken kann. Innerhalb dieser Ordnung sah Hayek zudem die Möglichkeit der Integration von Staaten in supranationale Zusammenschlüsse: Der selbst föderal gegliederte Staat könne dabei «nach oben» in einer überstaatlichen Organisationsform insoweit aufgehen, wie dies aufgrund von kultureller Übereinstimmung und der Homogenität der Lebensstandards möglich sei. Letztlich ergibt sich hieraus ein Mehrebenensystem, innerhalb dessen föderal organisierte – und das Subsidiaritätsprinzip achtende – politische Einheiten sich im Rahmen einer internationalen Regelordnung selbst binden.

## Freiheit durch Welthandelsrecht

Im selben Jahr, in dem «Der Weg zur Knechtschaft» erschien, wurden im Rahmen der sogenannten Konferenz von Bretton Woods Pläne zur Neuordnung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen aufgestellt. Dazu gehörte auch die Idee zu einer multilateralen Handelsordnung und einer Handelsorganisation als dritter Säule neben der Weltbank und dem Weltwährungsfonds, was jedoch letztlich am Widerstand der USA scheiterte. Stattdessen gelangte am 1. Januar 1948 das Allgemeine Zoll- und Handelsübereinkommen (GATT) zur Anwendung, das ursprünglich als ein Element der multilateralen Handelsordnung gedacht war und nun gemeinsame Regeln für den Welthandel etablierte. Mit den Jahren erfüllte dieses System die Anforderungen an eine fortschreitende Globalisierung allerdings nicht mehr. Nach Abschluss der achten Welthandelsrunde (sog. Uruguay-Runde) trat dann am 1. Januar 1995 die heutige WTO-Rechtsordnung in Kraft, die weitreichende Liberalisierungen des Waren- und erstmals auch Dienstleistungshandels sowie u.a. Vereinbarungen zu einem institutionalisierten Streitbeilegungsmechanismus mit zwei Instanzen vorsieht.

Das multilaterale Welthandelssystem bindet staatliche Macht, wie sie – vor allem gegenüber fremden Staatsbürgern – eingesetzt wird, um ein wie auch immer geartetes nationales Interesse zulasten einer grenzüberschreitenden Wirtschaftsfreiheit zu verfolgen. Konkret verpflichtet das WTO-System zur Marktöffnung sowie zur Nichtdiskriminierung und bemüht sich um wirtschaftliche Handlungsfreiheit und fairen Wettbewerb im Sinne gleicher «Wettbewerbsmöglichkeiten». Als Säulen dieser Rechtsordnung existieren zum einen die Pflicht zur Gleichbehandlung und zum anderen das Gebot der Tarifierung. Letzteres sieht vor, dass nichttarifäre Handelsbarrieren möglichst in Zölle und sonstige Abgaben überführt werden sollen, damit sie offensichtlich und in ihren Wirkungen mess- und abwägbar werden. In Zollrunden wird dann eine stufenweise Reduzierung angestrebt. Überhaupt ist die WTO ein Forum, in dem sich die Mitglieder regelmässig über weitere Handelsliberalisierungen und eine allgemeine Vereinfachung des wirtschaftlichen Austausches beraten. Das Vertrauen liegt dabei grundsätzlich in den dynamischen Marktprozessen, wie sie *innerhalb* einer multilateralen Welthandelsordnung wirken können. Die Entscheidung über Veränderungen haben allein die Mitglieder in der Hand. Das «Kronjuwel» der WTO ist das Streitbeilegungssystem: Mit ihm gelingt es, handelspolitische Streitigkeiten der rein diplomatischen Aushandlung zu entziehen und einer rechtlichen Lösung zuzuführen. Durch die Entscheidungen der Streitbeilegungsorgane werden die Staaten auf ihre multilateralen Vereinbarungen verpflichtet und das Welthandelsrecht erhält seine Prägekraft.

In ihrer Grundkonzeption kommt die WTO den Vorstellungen Hayeks also recht nahe: Allgemein geltende Beschränkungsverbote binden die Staaten in ihren Interventionsmöglichkeiten zugunsten einer internationalen Wirtschaftsfreiheit. Die Verpflichtungen auf Ebene der WTO entziehen zudem gewisse Politikberei-

che dem nationalen Lobbyismus. Was Hayek als «Schacherdemokratie» bezeichnet hat, nämlich die Konzentration auf Wählerwünsche zum eigenen Machterhalt, wird durch das Prinzip der «gebundenen Hände» (*tied-hands*) überwunden; natürlich nur so weit, wie ein Staat nicht aktiv eine Vereinbarkeit seiner nationalen Politik mit dem WTO-Recht vereitelt.

## Reformbedarf

Ausser Frage steht, dass Hayek einen erheblichen Reformbedarf bei der WTO in ihrer derzeitigen Gestalt ausgemacht hätte: Als Ergebnis eines politischen Kompromisses ist das heutige WTO-System in vielen Aspekten nicht weitreichend genug. Es existiert noch immer eine ganze Reihe von Ausnahmebestimmungen, auch kommt den Staaten in einigen Bereichen ein erheblicher Ermessensspielraum zu, was die «gleich langen Spiesse» in zahlreichen «Einzelfällen» wieder stutzt oder verlängert. Auch die fehlende Möglichkeit des einzelnen zur Anrufung des WTO-Streitbeilegungssystems und damit zur individuellen Durchsetzung der welthandelsrechtlichen Normen ist ein Makel des Status quo. Damit besteht weiterhin eine starke Abhängigkeit von den jeweiligen staatlichen Akteuren und Machthabern. Im Rahmen der europäischen Integration war gerade die sogenannte «funktionale Subjektivierung» ein entscheidender Hebel zur Durchsetzung der europäischen Grundfreiheiten – und damit auch zur Stärkung des Binnenmarkts. Überhaupt fehlt es an einer unmittelbaren Rechtswirkung. Die Subjektivierung des WTO-Rechts samt einer effektiven Rechtsdurchsetzung ist wohl die wünschenswerteste wie auch schwierigste Reformmöglichkeit im Sinne der Freiheit.

Trotz der Schwachstellen kann an der Bedeutung der WTO für die Wirtschaftsfreiheit des einzelnen jedoch kaum ein Zweifel bestehen: Sie ist der ambitionierteste Versuch, den grenzüberschreitenden Handel der staatlichen Machtpolitik ein Stück weit zu entreissen, nachdem diese mit Aufkommen des Merkantilismus den Handel zur Staatsangelegenheit gemacht hatte. Die noch bestehenden Einschränkungen der Wirtschaftsfreiheit auf WTO-Ebene sind entsprechend auf den Widerstand der Staaten gegenüber einer weitergehenden Begrenzung ihres (protektionistischen) Handlungsspielraums zurückzuführen. Trotz allem konnte eine Verpflichtung der mittlerweile 164 WTO-Mitglieder auf eine Reihe abstrakter Beschränkungsverbote erreicht werden, die durch den Streitbeilegungsmechanismus bisher in über 500 Fällen durchgesetzt wurden. Diese allgemeinen Regeln schaffen Rechtssicherheit und wirken – wiederum ganz im Sinne Hayeks – als Informationsgrundlage, an der unternehmerisches Handeln (weltweit) ausgerichtet werden kann.

## Bedrohungen des Welthandels

Eine Reform der WTO lässt bereits einige Jahre auf sich warten – es herrscht Stillstand. Die Geltung des WTO-Rechts blieb hiervon jedoch bislang unberührt. Anders verhält sich dies angesichts der

## «Nie haben sich politische Einheiten voraussetzungslos für eine allgemeine Wirtschaftsfreiheit interessiert! In diesem Zusammenhang sind Vorstellungen eines vormals angeblich grenzenlos freien Handels (etwa zu Hanse-Zeiten) nichts als verklärte Romantik.»

**Philipp Reinhold**

aktuellen Blockadehaltung der USA bei der Nachbesetzung von Richterstellen des Streitbeilegungsgremiums. Da aufgrund der begrenzten Amtszeit der Richter eine regelmässige Nachbesetzung notwendig ist, riskieren die USA durch ihre Haltung einen vollständigen Stillstand bei der Durchsetzung des WTO-Rechts bis Ende 2019. Hintergrund ist vor allem, dass die USA mit der Rechtsprechung des Streitbeilegungsgremiums unzufrieden sind und wieder mehr Kontrolle über die Umsetzung welthandelsrechtlicher Verpflichtungen erhalten wollen. Gleichzeitig glaubt die Trump-Regierung, bessere Deals ausserhalb der WTO schliessen zu können. Die USA überschätzen dabei nicht nur ihre eigene Fähigkeit, marktstarke Staaten zu ihren Gunsten beschränken zu können, sondern vergessen zugleich, dass sie durch die Auflösung der WTO-Rechtsordnung diesen Staaten überhaupt erst die Möglichkeit geben, ihre Macht im Einzelverhältnis auszuspielen. Gerade in dieser Hinsicht sollte China nicht unterschätzt werden. Es droht damit am Ende ein Kampf der Riesen zulasten einer abstrakt-generellen Wirtschaftsfreiheit, die den einzelnen in den Blick nimmt.

### Wider den falschen «Souveränismus»

Sieht man die Bedeutung der WTO für die internationale Wirtschaftsfreiheit und die aktuellen Gefahren, so verwundert die häufig anzutreffende Distanziertheit ihr gegenüber – auch von Liberalen. Dies mag mit einer allgemeinen Ablehnung gegenüber internationalen Organisationen zusammenhängen, die jedoch in mehrfacher Hinsicht zweifelhaft ist:

*Erstens* beschränken sich internationale Organisationen stets auf ein Programm, das die Staaten hierfür im Vorfeld festgelegt

haben. Wie bei einer Privatrechtsgesellschaft haben sie die Konstruktion oder die Entscheidung über eine Beteiligung stets in eigener Hand. Es ist daher auch keine Zwangsläufigkeit, dass eine internationale Organisation zur Planungsbehörde wird – die WTO ist ein gutes Beispiel hierfür.

*Zweitens* verwundert das Vertrauen, das umgekehrt einem nationalen Interesse an Freihandel zugesprochen wird. *Nie* haben sich politische Einheiten voraussetzungslos für eine allgemeine Wirtschaftsfreiheit interessiert! In diesem Zusammenhang sind Vorstellungen eines vormals angeblich grenzenlos freien Handels (etwa zu Hanse-Zeiten) nichts als verklärte Romantik. Die WTO ihrerseits «lebt» von ihren – innerhalb weniger Jahre augenfällig gewordenen – globalen Wohlstandsgewinnen durch offenere Märkte sowie vom Prinzip der Reziprozität. Dies allein führt zur Bereitschaft von Staaten, sich in rechtliche Bindungen zu begeben. Auch die häufig alternativ genannten «Freihandelsabkommen» leben von einer Romantik, die vergisst, dass die Abkommen der neuen Generation eher eine «gemeinsame Regulierungskooperation» der Vertragsstaaten vorsehen.

Wer Freiheit ernst nimmt, der bleibt skeptisch gegenüber staatlicher Machtentfaltung. Hierzu gehört auch, dass nicht zugelassen wird, dass Staaten «über die Bande spielen» und internationale Organisationen für Dinge verantwortlich machen, die sie selbst als Teil der Organisation ausgehandelt haben. Vor allem aber gehört dazu, die Potenziale zu erkennen, die sich durch das Prinzip der «offenen Staaten» für die Freiheit ergeben können. Hierfür ist es erforderlich, auf Ebene von internationalen Organisationen wie der WTO sowie auch auf Ebene supranationaler Gebilde wie der EU Argumente bilden zu können, die nicht nur in einem Aufruf zur Abschaffung bestehen. Dies erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit den verschiedenen Ebenen, die in einer komplexen Welt ohnehin unerlässlich ist.

### Ausblick

Wie vor dem Hintergrund der beschriebenen Renaissance der Macht- und Industriepolitik die aktuelle Krise der WTO ausgehen wird, ist völlig offen. Fest steht jedenfalls, dass für die Bewahrung ihrer Errungenschaften und die Wiederherstellung ihrer Effektivität die Rückkehr der USA zur bestehenden Welthandelsordnung unverzichtbar ist. Wer sich demgegenüber die Auflösung der WTO wünscht, ist entweder naiv oder verfolgt einen Zweck, der mit der Freiheit nicht kompatibel ist. Klar ist: Wer sich für die Freiheit des einzelnen einsetzt, der darf es dem «gefrässigen Leviathan» nicht erlauben, seine internationalen Bindungen abzuschütteln. ◀

---

### Philipp Reinhold

ist Jurist und doktoriert im Bereich des internationalen Wirtschaftsrechts an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken.