



Policy Brief Nr. 8, November 2010

Das Spannungsfeld von Protektion, Liberalisierung und Freihandel

Wilhelm Kohler

Eberhard Karls Universität Tübingen

Zwischen der ökonomischen Theorie und der praktizierten Handelspolitik besteht ein gespanntes Verhältnis. Häufig wird der Theorie unterstellt, sie predige einseitig und unverantwortlich Freihandel, andererseits scheint die Politik diesem Rat ohnehin massiv zu widersprechen. Praktiziert wird ja nicht Freihandel, sondern ein Gemisch aus Importprotektion und Exportsubventionierung, und Handelsliberalisierung gestaltet sich oft als schwieriger und langwieriger Prozess. Erklärbar ist diese Politik im Detail nur durch die Besonderheiten, wenn man so will das Versagen, des politischen Prozesses. Was besagt die „Lehre vom Freihandel“ wirklich? Wie sieht die Rhetorik, wie die Praxis der Handelspolitik aus? Warum ist die Politik so, wie sie ist? Kann man die starke Zunahme des Welthandels nach dem zweiten Weltkrieg, verbunden mit insgesamt doch beeindruckendem Wirtschaftswachstum, als Erfolgsgeschichte des GATT und der WTO interpretieren? Gehört die Zukunft dem multilateralen Welthandelssystem oder einem Geflecht von regionalen Handelsblöcken?

Keynes hat davor gewarnt, die Bedeutung der ökonomischen Theorie für die praktizierte Politik zu unterschätzen. Er bezieht dies explizit auch auf Fälle, in denen die Theorie realitätsfern scheinen mag.¹ Steht die praktische Handelstheorie unter dem Einfluss der Theorie des internationalen Handels, gar einer völlig realitätsfernen Theorie? Oder führt sie ein allein von politischen Mechanismen getriebenes Eigenleben?

1. Das Votum der Ökonomen

Den Ökonomen wird nicht selten unterstellt, sie predigen „handelspolitische Enthaltensamkeit“. Dies sei, so wird dann meist insinuiert, völlig realitätsfern und sachlich nicht zu rechtfertigen, ja mitunter schädlich. Diese Diskussionen sind häufig getränkt in grundlegenden Missverständnissen. Erstens behauptet die herrschende Lehre der „gains from trade“ mitnichten, dass eine Beseitigung von Handelsbarrieren buchstäblich allen Personen Wohlstandsverbesserungen bringt. Ein Land als Ganzes kann eine Verbesserung nur in dem Sinne erwarten, dass es im Prinzip in der Lage wäre, die Verlierer durch Einkommenstransfers zu kompensieren, die

durch Besteuerung der Gewinner finanziert werden könnten.

Zweitens sagt die ökonomische Theorie durchaus nicht, dass mehr Handel immer gut ist. Eine Stimulierung des Handels durch Exportsubventionen ist – ceteris paribus – eine nicht minder schädliche Abweichung von Freihandel als eine Subventionierung von Importen. Dass Regierungen zwar für Exportsubventionen zu haben sind, Importsüventionen aber durchwegs scheuen, zeigt von merkantilistischer Denkweise und einem fundamentalen Missverständnis der Idee des vorteilhaften Handels. In der Tat ist es sogar so, dass durchaus nicht jede Beseitigung von Handelsbarrieren wohlstandsmehrend ist. Eine regional beschränkte Handelsliberalisierung kann schädlich sein, weil sie eine Diskriminierung gegen das mitunter kostengünstigere Importangebot von Drittländern induziert. Analoges gilt bei Handelsliberalisierungen, die auf einzelne Sektoren beschränkt sind. Mehr dazu weiter unten.

Und drittens betont die Ökonomie, dass die segensreichen Wirkungen des internationalen Handels auf freien Märkten daran geknüpft sind, dass diese Märkte gut funktionieren. Und sie konzidiert nicht nur, dass Märkte realiter häufig nicht gut funktionieren, sondern ein großer Teil der Ökonomie thematisiert explizit verschiedene Formen des Marktversagens und betont auch die entsprechende Relativierung des Freihandelspostulats.

Das Votum der ökonomischen Theorie lautet also „handelspolitische Enthaltensamkeit“ und nicht Ausdeh-

¹ Der genaue Wortlaut des berühmten Keynes-Zitats: „...the ideas of economists ..., both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. ... Practical men, who believe themselves to be exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist.“

nung des Handels per se (und egal wie). Und es unterliegt ganz bestimmten Idealbedingungen bezüglich des Funktionierens von Märkten. Beides findet in vielen „nicht-akademischen“ Debatten zum Thema Globalisierung und Handel leider nicht hinreichend Beachtung.

Zugestanden, die traditionelle Vorstellung von komparativen Kostenvorteilen als Grundlage für „gains from trade“ basiert auf problematischen Bedingungen, insbesondere vollständige Konkurrenz und Abwesenheit von Größenvorteilen in der Produktion. Aber nicht jede Abweichung von diesen Bedingungen bedeutet zwingend eine Infragestellung der „gains from trade“. Die neuere Literatur betont in der Tat eher den gegenteiligen Fall, in dem Handel Vorteile bringt, die über die klassische Idee komparativer Vorteile hinausreichen und das „gains from trade“ Theorem noch verstärken. So kann internationaler Handel eine Erhöhung der Produktvielfalt bei gleichzeitiger Reduktion der Preise für den Konsumenten (wegen geringerer Marktmacht) bewirken. Auch kann er positive Produktivitätseffekte zeitigen, sei es indem weniger produktive Firmen aus dem Markt gedrängt werden, oder indem die Firmen Zugang zu billigeren und besseren Zwischenprodukten erhalten.²

Aber die Literatur ist hier vielleicht etwas einseitig. Größenvorteile und Marktmacht können durchaus auch so geartet sein, dass internationale Spezialisierung nicht für alle Länder vorteilhaft ist. Das betont die Theorie schon seit Graham (1923). In jedem Falle aber, so die Botschaft der modernen Theorie, generieren Größenvorteile und Marktmacht Situationen, in denen das Votum der „handelspolitischen Enthaltensamkeit“ relativiert werden muss. M.a.W., die Situationen, in denen ein Land durch einseitige Abweichung von Freihandel gewinnen kann, sind sozusagen a priori wahrscheinlicher als die traditionelle Theorie komparativer Kostenvorteile konzedieren würde. Zugleich aber ist es enorm schwer, im konkreten Einzelfall jene handelspolitischen Interventionen zu spezifizieren, die einen solchen Wohlfahrtsgewinn lukrieren. Die Ökonomen ziehen sich hier typischerweise auf den Rat der „Enthaltensamkeit“ als praktikabelste Daumenregel der Handelspolitik zurück.³

2. Die Rhetorik der Handelspolitik

So viel in aller Kürze zur Theorie. Wechseln wir die Perspektive zur Handelspolitik. Hier muss man zum einen unterscheiden zwischen politischer Rhetorik und praktizierter Handelspolitik. Zum anderen muss man differenzieren zwischen den sehr vielfältigen Einzelmaßnahmen einzelner Länder, die sowohl im Querschnitt als auch über die Zeit stark variieren, und den großen Linien der langfristigen Entwicklung.

² Eine recht gut verständliche Darstellung dieser neueren Theorie findet man in Feenstra & Taylor (2008), eine etwas anspruchsvollere Abhandlung ist Feenstra (2004).

³ Siehe Bhagwati (2004, 2008).

Auf dem internationalen Parkett bedient sich die „Gipfeldiplomatie“ ziemlich undifferenziert und hemmungslos einer „Rhetorik des Freihandels“. Es verging in den letzten 10 Jahren kaum ein politisches Gipfeltreffen, sei es nun G7, G8 oder G20, bei dem diese Rhetorik nicht in Form des Bekenntnisses zur Bedeutung des internationalen Handels für wirtschaftlichen Fortschritt Beschwörung fand, vor allem mit Blick auf Entwicklungsländer. Meist sind diese Bekenntnisse auch verbunden mit beschwörungshaften Versprechen, protektionistischen Tendenzen zu widerstehen.

Die Rhetorik des heimischen Parketts sieht meist etwas anders aus. Da findet man relativ häufig Globalisierung und internationalen Handel als Sündenböcke für allerlei unwillkommene Entwicklungen, etwa bei den Löhnen und Beschäftigungsperspektiven für bestimmte Typen von Arbeit. Vor allem aber wird die „akademische“ Vorstellung der segensreichen Wirkung des internationalen Handels sehr schnell durch das praktische Augenmerk auf schmerzhafter Anpassung an weltwirtschaftliche Veränderungen verdrängt, häufig verbunden mit der Forderung nach defensiven protektionistischen Eingriffen.

Auch findet man auf heimischem Parkett nicht selten offensive industriepolitische Vorstellungen der staatlichen Begünstigung von heimischen Firmen („national champions“) in vermeintlichen Schlüsselindustrien.⁴ Ob und in welchem Maße dies dann tatsächlich in eine defensiv bzw. offensiv angelegte Praxis der Protektion mündet, hängt ein Stück weit von der disziplinierenden Wirkung der eben genannten internationalen Apelle und Deklarationen, vor allem aber von den Restriktionen der existierenden internationalen Handelsabkommen ab. Dazu weiter unten mehr. Vor allem aber hängt es ab von dem relativen Gewicht von rein ökonomischen Aspekten einerseits, und den Mechanismen der politischen Willensbildung andererseits.

3. Die praktizierte Handelspolitik

Betrachtet man die praktizierte Handelspolitik der einzelnen Länder, so erkennt man – das ist wenig überraschend – insgesamt keineswegs ein Bild des Freihandels. Man findet verschiedenste Formen mehr oder weniger offener Importprotektion und der Exportsubventionierung, und die Bereitschaft zu „Konzessionen“ im Rahmen von multilateralen Bemühungen der Handelsliberalisierung scheint gegenwärtig auf einem historischen Tiefpunkt. Die 2001 begonnene „Doha-Runde“ von Verhandlungen unter der Ägide der Welthandelsorganisation (WTO) sollte ursprünglich im Jahre 2005 erfolgreich zu Ende gebracht worden sein. Mittlerweile hat die Verhandlungsrunde fünf Jahre Verspätung. Zwar sind konsensfähig scheinende Vor-

⁴ Ein schönes Beispiel für interventionistische Politik vom Schlage „national champions“ ist die mehr oder weniger verdeckte Exportsubventionierung, welche die USA bzw. die EU ihren jeweiligen Anbietern von Großraumflugzeugen angedeihen lassen. Gegenwärtig sind beide Länder mit entsprechenden Verdikten der WTO konfrontiert; siehe „Another nose in the trough“ in *The Economist*, Sept. 18-24, S. 69.

schläge auf dem Tisch, aber noch immer scheint nichts „in trockenen Tüchern“!⁵

Dies ist nicht der Platz für eine ins Detail gehende Betrachtung der handelspolitischen Maßnahmen einzelner Länder, die sowohl über die Zeit als auch im Querschnitt stark variieren, sowohl im Bezug auf das Gesamtniveau der Protektion, als auch im Bezug auf die sektorale Orientierung und die Art der verwendeten Maßnahmen (Importzölle, Exportsubventionen, Importquoten, freiwillige Exportbeschränkungen, etc).⁶ Diese Varianz bietet reichlich Material für empirische Tests verschiedener rivalisierender theoretischer Ansätze zur Erklärung handelspolitischen Handelns.⁷

In einem Punkt herrscht fast uneingeschränkter Konsens: Eine Erklärung der praktizierten Politik als optimale Korrektur von Marktversagen scheint von vornherein wenig glaubwürdig, denn das Marktversagen hat meist nicht direkt mit dem Internationalen Handel zu tun, so dass die „erstbeste“ Maßnahme in der Regel auch keine handelspolitische ist. Man denke etwa an Umweltexternalitäten im Konsum oder in der Produktion, wo eben Konsum- bzw. Produktionssteuern bzw. Emissionszertifikate die geeignete Abhilfe darstellen. Ähnliches gilt für Marktversagen aufgrund fehlenden Wettbewerbs, wo eben wettbewerbspolitische und nicht handelspolitische Maßnahmen gefragt sind.

Nun wird man einwenden, dass Regierungen durch Protektion nicht in erster Linie Marktversagen korrigieren wollen, also um Effizienz und Gesamtwohlstand der Ökonomie bemüht sind, sondern vielmehr verteilungspolitische Ziele verfolgen oder Anpassungshilfe leisten wollen. Indes lautet auch hier der Befund der Ökonomie, dass handelspolitische Maßnahmen in aller Regel aufgrund der damit einhergehenden Verzerrung der Preissignale mit Wohlfahrtseinbußen verbunden sind, die bei direkten Einkommenstransfers vermeidbar wären.

Die Präferenz der Regierungen für unnötig „teure“ handelspolitische Maßnahmen ist aus der Sicht der ökonomischen Theorie ein Puzzle.⁸ Anders formuliert, das Gewicht rein ökonomischer Aspekte in der handelspolitischen Praxis ist deutlich kleiner als 1. Ein Verständnis der beobachteten Praxis gelingt erst, wenn

⁵ Dies ist jedenfalls der Eindruck, den man aus der offiziellen Verlautbarungen der WTO gewinnen muss.

Siehe dazu http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm.

⁶ Neben den einschlägigen nationalen Quellen sei der Leser auf die sehr ausführlichen Trade Policy Reports der WTO hingewiesen. Diese Berichte erscheinen in Abständen für alle Mitgliedsländer der WTO. Siehe dazu http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tpr_e.htm.

⁷ Man spricht hier auch von „endogener“ Protektion.

⁸ Ein verwandtes Puzzle ist das „Trade Adjustment Assistance Program (TAA)“ der USA, ein Hilfsprogramm des Department of Labor, das im Jahre 1992 unter John F. Kennedy eigens für jene Anpassungsmaßnahmen installiert wurde, zu denen US Firmen durch ausländische Konkurrenz gezwungen waren. Es wurde 1974 in den Trade Act übernommen und im Zusammenhang mit dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) weiter ausgebaut. Das „Rätsel“: Warum sollen solche Maßnahmen anders und großzügiger unterstützt werden als Umstrukturierungen, die nicht in erster Linie durch ausländische Konkurrenz erzwungen werden?

man das Augenmerk auf die Besonderheiten des politischen Willensbildungsprozesses lenkt.

Genau dies tut die sogenannte *Politische Ökonomie der Protektion*. Auf die eine oder andere Art werden dabei handelspolitische Interventionen, die nicht als Korrektur konkreter Formen des Marktversagens, und auch nicht als effiziente Maßnahmen der Umverteilung oder Anpassungshilfe erklärbar sind, durch Politikversagen erklärt. Wenngleich dies streng genommen impliziert, dass die Politik hier dem eigenen Land vermeidbaren Schaden zufügt, sollte man dies nicht von vornherein mit „Leviathan-verdächtigem“ Regierungshandeln gleichsetzen. Wenn die Theorie die Verteilungswirkungen des Handels mit dem Hinweis auf mögliche Kompensation durch Transfers und Steuern abtut, dann macht sie sich der politischen Naivität schuldig. Die existierenden politischen Entscheidungsmechanismen in demokratischen Systemen sehen diese Art von im Einzelfall ja diktatorisch anmutender Kompensation schlichtweg nicht vor, ganz abgesehen von der praktischen Schwierigkeit der Identifikation und Quantifizierung von individuellen Gewinnen und Verlusten. Darüber hinaus sind Kompensationsmechanismen sehr häufig mit problematischen Anreizwirkungen verbunden.⁹

M.a.W., nimmt man die existierenden Mechanismen der politischen Willensbildung als gegeben, dann ist – so die Grundbotschaft der Politischen Ökonomie der Protektion – das Kompensationsargument des „gains from trade“ Theorems schlichtweg nicht umsetzbar. Wie schon erwähnt, gibt es bei handelspolitischen Maßnahmen fast immer Gewinner und Verlierer. Bei manchen Maßnahmen, etwa der Einführung (oder der Erhöhung) von Importprotektion, mögen die Vorteile gut identifizierbar auf relativ kleine, gut organisierbare Gruppen konzentriert sein, die Nachteile hingegen weit verstreut und weniger transparent. Bei der Beseitigung von Importprotektion gilt dann das Gegenteil. Es wird, ohne dass man ins Detail gehen muss, schnell klar, dass diese Asymmetrien in den existierenden Mechanismen der politischen Willensbildung ganz bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahmen zum praktischen Durchbruch verhelfen, während andere von vornherein wenig Chancen zu haben scheinen. Und zu den letzteren gehört, wie eben angedeutet, typischerweise auch die Handelsliberalisierung.

Die politische Ökonomie der Protektion geht ins Detail und legt jene Mechanismen offen, die dazu angetan sind, protektionistischen Positionen zum Durchbruch zu verhelfen. Man kann hier ganz grob zwischen zwei Modelltypen unterscheiden. Der erste Typ unterstellt eine direkte Abstimmung über eine bestimmte Art von Politik, etwa einen Importzoll. Zum Durchbruch kommt dann die vom Medianwähler präferierte Politik.¹⁰ Diese wird dann auf eine Einkommensumverteilung in Richtung Arbeitseinkommen abzielen, wenn das Kapi-

⁹ Siehe z.B. Willmann (2004).

¹⁰ Dieser Typ von Modellen geht zurück auf Mayer (1984).

talvermögen ungleich verteilt ist, so dass der Medianwähler weniger Kapital besitzt als die pro-Kopf Kapitalausstattung der Ökonomie als Ganzes. Ist der internationale Handel vom Typ Heckscher-Ohlin,¹¹ dann kommt eine Politik zum Durchbruch, die arbeitsintensive Güter künstlich verteuert. In einem relativ kapitalreichen Land sind dies die importierten Güter; es resultiert also Importprotektion. In einem relativ arbeitsreichen Land würde die Politik auf eine relative Verteuerung der exportierten Güter abzielen, also auf eine Importsubvention (oder äquivalent: eine Exportsubvention).

Der zweite Typ von Modellen der endogenen Protektion betont Lobbying seitens spezieller Interessengruppen gegenüber einer mit (demokratisch legitimerter) Regierungsmacht ausgestatteten Partei, die ihrerseits eine eigene Agenda (Zielfunktion) verfolgt, in der die Lobbying-Aktivitäten (etwa Wahlkampfspenden) als wichtiges Argument auftauchen. Darüber hinaus kann die Regierung, je nachdem wie stark sie den „Geruch“ des Leviathan fürchtet, auch noch besorgt sein um die Wohlstandsverluste durch die mit Protektion verbundenen Verzerrungen. In gewisser Weise bietet die Regierung hier verschiedene Maßnahmen der Protektion „käuflich“ an, deswegen der Ausdruck „protection for sale“.¹² Die Lobbies repräsentieren typischerweise Interessen einzelner Industrien, und sie treten miteinander in Wettbewerb um die „Gunst“ der Regierung. Dabei muss die Regierung aber beachten, dass einer bestimmten Lobby nachzugeben aufgrund intersektoraler Dependenz immer auch Benachteiligung einer anderen Lobby bedeutet.

Im Ergebnis entsteht ein endogenes Muster von industriespezifischen Protektionsniveaus. Industrien, die jeweils als Lobby organisiert sind, erreichen Protektion. Je bedeutsamer die heimische Produktion relativ zum Handel (Importe oder Exporte), und je geringer die Preiselastizität der Importnachfrage bzw. des Exportangebots im betreffenden Sektor, umso höher das erreichte Protektionsniveau. Das Modell kann auf mehrfache Weise angereichert werden, aber dieses Vorhersagemuster bleibt weitgehend erhalten.¹³

Lobbying scheint a priori als plausibleres Erklärungsparadigma für Handelspolitik. In der Regel werden handelspolitische Maßnahmen nicht dem Votum des Medianwählers, d.h. der direkten Abstimmung unterworfen. Allerdings ist die Bedeutung des Lobbying als treibende Kraft der Handelspolitik von Land zu Land verschieden. Am bedeutendsten ist sie wohl in den USA. Innerhalb einzelner Länder scheint die empirisch vorgefundene sektorale Struktur der Protektion im weit-

gehend dem skizzierten Vorhersagemuster zu entsprechen.¹⁴

Zugleich aber fällt schwer, aus dieser Literatur eine einfache, in diesem Zusammenhang lehrreiche Schlussfolgerung zu ziehen.

4. Protektion in der Krise

Interessanter ist vielleicht die Frage, ob die politischen Mechanismen der Protektion, in Verbindung mit den bestehenden Restriktionen über internationale Deklarationen und Abkommen (siehe unten), im Gefolge der Finanzkrise von 2007/08 dazu geführt haben, dass die Länder zur vermeintlich besseren Bewältigung der realwirtschaftlichen Rezession auf protektionistische Maßnahmen zurückgegriffen haben. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass makroökonomische Rezessionen fast immer zu einem Rückgriff auf Protektionsmaßnahmen geführt haben. Das gilt insbesondere für die Große Depression nach 1929, die durch einen internationalen Protektionswettbewerb, in den USA initiiert durch den Smoot-Hawley Tariff Act von 1930, erheblich aggraviert wurde. Die Auguren standen also zunächst sehr schlecht, und es gab auch sehr bald Alarmzeichen.¹⁵

Aber nachdem sich der Staub nun etwas gesetzt hat, kann man bis zu einem gewissen Grade entwarnen. Eine aktuelle Studie der Weltbank versucht, die Restriktionswirkung der Handelspolitik eines Landes anhand eines theoretisch basierten, umfassenden Index zu messen, und sie kommt zum Ergebnis, dass die Zollprotektion zwischen 2008 und 2010 kaum zugenommen hat.¹⁶ Die EU und die USA verzeichnen eine etwas restriktivere Position im Bereich der Antidumping Maßnahmen, aber die Zunahme der Protektion kann gerade mal 2 Prozent des Einbruchs des Welthandels erklären.

Der Einbruch war indes erheblich: mehr als 20 Prozent innerhalb eines Jahres nach April 2008. Das übertrifft den Einbruch des Handels nach 1929, aber in weiterer Folge zeigte sich dieses Mal eine relativ rasche partielle Erholung: Gegenwärtig ist der Einbruch auf nur mehr 8 Prozent geschrumpft.¹⁷ Der Unterschied gegenüber der großen Depression, die durch einen mehrere Jahre dauernden Einbruch um insgesamt 30 Prozent verschärft wurde, ist wohl in der Tat der weitgehenden Enthaltbarkeit während dieser Krise zuzu-

¹⁴ Einen kurzen Überblick zur empirischen Literatur bietet Feenstra (2004).

¹⁵ Das stärkste Alarmzeichen war wohl die Schaffung des „Global Trade Alert (GTA)“, einer Internetplattform für eine Art „Echtzeitausensandersetzung“ mit den offenen und versteckt protektionistischen Maßnahmen verschiedener Länder in ihren jeweiligen Krisenbewältigungsstrategien. Die Plattform entstand im Juni 2009 unter Beteiligung führender internationaler „think tanks“; siehe Baldwin & Evenett (2008,2009) sowie <http://www.globaltradealert.org/analysis>.

¹⁶ Siehe Kee, Neagu & Nicita (2010); etwas weniger optimistisch davor Francois & Stöllinger (2009).

¹⁷ Siehe Eichengreen et al. (2010), sowie <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>.

schreiben. Die Enthaltbarkeit ihrerseits hat wohl mit der Existenz internationaler Institutionen und Abkommen zu tun, die zu Zeiten der großen Depression weitgehend fehlten, insbesondere der WTO, aber auch mit der geänderten Handelsstruktur, die ein stärkeres Bewusstsein um die „Handelsabhängigkeit“ von heimischen Jobs und Einkommensperspektiven brachte. Man denke hier nur an die große Bedeutung von billigen importierten Zwischenprodukten.

5. Die Handelspolitik des 20. Jahrhunderts

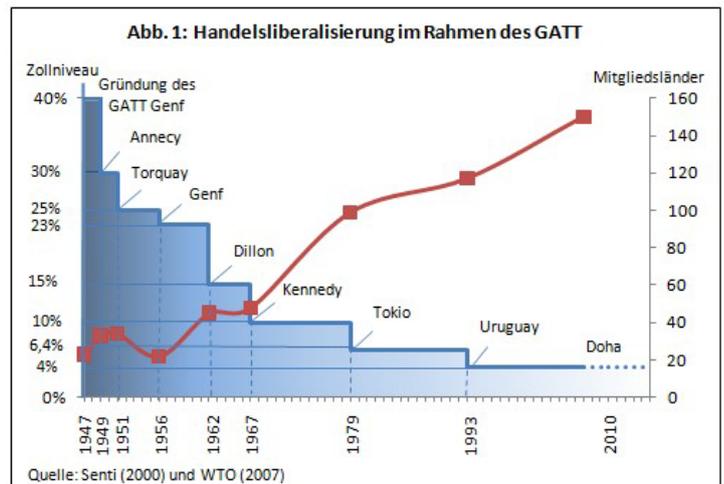
Als nächstes nun ein Schwenk von den Details der handelspolitischen Maßnahmen einzelner Länder zu den großen Linien der internationalen Handelspolitik im Laufe der Nachkriegsentwicklung des vergangenen Jahrhunderts, und zu den handelspolitischen Perspektiven für dieses Jahrhundert. Hier sticht wohl die Bedeutung des allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) von 1947 und der 1995 aus dem GATT hervorgegangenen Welthandelsorganisation (WTO) hervor. Wofür steht diese Organisation, was hat sie bewirkt?

Die WTO steht für folgende Prinzipien der internationalen Handelspolitik: a) Behandlung der Handelspartner nach dem Prinzip der Meistbegünstigung, b) Gleichbehandlung heimischer und ausländischer Güter, Dienstleistungen und Urheberrechte, c) multilaterale Verhandlungen über Handelsliberalisierung nach dem Prinzip der Reziprozität (Zollreduktionen einzelner Länder als Erwidierung der Zollreduktion anderer Länder), d) Regeln für fairen Wettbewerb betreffend Dumping und Subventionen, einschließlich eines Streitschlichtungsverfahrens, und schließlich e) bevorzugte Berücksichtigung der Interessen von Entwicklungsländern.¹⁸ Die Mitgliedschaft eines Landes bei der WTO impliziert entsprechende Rechte und Pflichten. Ein vergleichbares multilaterales Welthandelssystem hat es bis dato in der Weltgeschichte nicht gegeben.

Das klingt alles sehr gut, ist aber teilweise noch vage und hat zunächst nur deklamatorischen Charakter. In der praktischen Arbeit und Wahrnehmung des GATT und der WTO hat sich recht schnell, und über die Zeit noch zunehmend, eine merkwürdig asymmetrische Grundhaltung festgesetzt. Etwas überspitzt formuliert: Exporte sind gut, Importe sind schlecht, und wenn schon mehr Importe, dann immer nur im Abtausch gegen mehr Exporte. Diese Haltung ist zutiefst merkantilistisch und zeugt nicht unbedingt von tiefem Verständnis der „gains from trade“. Ökonomen schütteln hier zunächst den Kopf.¹⁹

¹⁸ Siehe www.wto.org, sowie Bagwell & Staiger (2003). Die Charakterisierung bezieht sich auf die Situation nach der Schaffung der WTO 1995; der Punkt d) galt davor nicht in gleichem Maße.

¹⁹ Siehe Krugman (1991). Nach der Lehre der „gains from trade“ verhält sich ein Land, das sich gegen die Liberalisierung seiner Importe wehrt, bloß weil andere Länder das nicht auch tun, ganz und gar irra-



Ähnliches gilt für die Vorstellung der Abwehrmaßnahmen gegenüber „unfairem“ Handel, wie etwa Ausgleichzölle gegen ausländische Exportsubventionen oder Antidumping-Maßnahmen. Hier wird die für Einzelne mitunter schmerzhaft Anpassung an neue Gegebenheiten des internationalen Handels dadurch als Sonderfall hervorgehoben, dass dieser Handel als „unfair“ apostrophiert wird. Das ist eine sehr unglückliche Wortschöpfung. Die ökonomische Theorie kennt den Begriff des „unfairen Handels“ eigentlich nicht. Ein häufig vorgebrachtes Argument ist, dass hinter billigen Importen eine Preisstrategie ausländischer Firmen steckt, die auf eine für das Inland schädliche marktbeherrschende Stellung abzielt („predatory pricing“). Aber die Grenze zwischen diesem Fall und einem echten Kostenvorteil der ausländischen Anbieter gegenüber heimischen Firmen ist im Einzelfall empirisch sehr schwer zu identifizieren, und der Weg zu Wohlstandsminderndem Lobbying ist mitunter nicht mehr weit.

Dies bedeutet nicht, dass jede Maßnahme zur Linderung von individuellen Anpassungslasten, die sich aus echten Kostennachteilen gegenüber ausländischer Konkurrenz ergeben, abzulehnen wäre. Die Dynamik der internationalen Arbeitsteilung bedingt strukturellen Wandel der für einzelne Individuen Realeinkommensverlust oder gar einen Verlust des Arbeitsplatzes bedeutet. Wenn nun, wie ich zuvor argumentiert habe, eine perfekte Kompensation der Verlierer nicht, oder nur sehr schwer möglich ist, dann stellt sich in der Tat die Frage, ob eine temporäre „Abwehr an der Grenze“ angezeigt ist, auch wenn dies den Verzicht auf billige Importe bedeutet. Dies ist die Entscheidungssituation, vor der sich die Wirtschaftspolitik in der Anwendung des „Fensters der administrierten Protektion“ (Antidumpingmaßnahmen, Ausgleichzölle, Schutzzölle) gestellt sieht. Dabei wird es nicht immer leicht sein, die Vermeidung oder Linderung tatsächlicher Anpassungslasten von weniger respektablen Lobbyinginteressen zu trennen. Wie auch immer, Faktum ist, dass in den letzten 10 bis 15 Jahren die Aktivi-

tional. Es könnte genauso gut seine eigenen Hafenmauern niederreißen, bloß weil andere Länder schlechte Häfen haben.

täten der WTO Mitglieder in diesem Bereich der administrierten Protektion“ erheblich zugenommen haben.²⁰

Gleichwohl, man muss dem GATT Erfolg attestieren. Wie schon erwähnt war die große Depression der dreißiger Jahre durch einen internationalen „Wettlauf“ der Protektion aggraviert worden. Nach dem Krieg hatte man erkannt, dass Protektion niemals allen Ländern zugleich zu Wachstum verhelfen kann. Durch das GATT wollte man die Versuchung des „beggar thy neighbor“ von vornherein im Zaun halten und die wirtschaftliche Entwicklung aller Länder durch internationale Öffnung der Märkte unterstützen. Dies scheint gelungen. Dass wir in der jüngsten Krise trotz anfänglicher Sorgen doch weitgehend Abstinenz von protektionistischen Maßnahmen beobachten konnten (siehe oben), ist der vielleicht beeindruckendste Beleg dafür. Ein Blick auf die gesamte Nachkriegsentwicklung verstärkt diesen Eindruck. Zwar ist die Messung der Protektionswirkung einer Vielzahl von verschiedenen Zöllen für unterschiedlich wichtige Konsum- und Produktionsgüter (Zwischengüter, Investitionsgüter), und noch dazu für verschiedene Länder, methodisch sehr problematisch, aber manche Autoren wagen gleichwohl Schätzungen. Die Abbildung 1 reproduziert Schätzungen von Richard Senti (2000) für die durchschnittlichen Importzölle, wie sie ausgehend von der Gründung des GATT in sukzessiven Verhandlungsrunden zur Anwendung nach dem Meistbegünstigungsprinzip vereinbart wurden. Danach sind die durchschnittlichen Zölle der Mitgliedsländer von 40 auf weniger als 4 Prozent gesunken.

Die tatsächlichen Zollsätze lagen jedoch von Anfang an unter den verhandelten Sätzen („bound rates“). Die WTO (2007) selbst schätzt für 1947 einen Durchschnitt der angewandten Zollsätze von 20 bis 30 Prozent. Die aus den verschiedenen Verhandlungsrunden resultierenden Zollreduktionen schätzt die WTO wie in Tabelle 1 wiedergegeben.

Tab. 1: Zollreduktionen im Rahmen des GATT

| Verhandlungsrunde | Implementation | Zollreduktion * |
|-------------------------|----------------|-----------------|
| Genf (1947) | 1948 | -26 |
| Annecey (1949) | 1950 | -3 |
| Torquay (1950-51) | 1952 | -4 |
| Genf (1955-56) | 1956-58 | -3 |
| Dillon-Runde (1961-62) | 1962-64 | -4 |
| Kennedy-Runde (1964-67) | 1968-72 | -38 |
| Tokio-Runde (1973-79) | 1980-87 | -33 |
| Uruguay-Runde (1986-94) | 1995-99 | -38 |

* Handelsgewichteter Durchschnitt. Quelle: WTO (2007)

Die Abbildung 1 weist auch die Zahl der von den Zollreduktionen jeweils betroffenen Mitgliedsländer aus.

²⁰ Eine umfassende Analyse der Inanspruchnahme dieses Fensters findet sich im World Trade Report der WTO für das Jahr 2009.

Daran erkennt man, dass die liberalisierende Wirkung durch das Ausmaß der Zollreduktionen nur mangelhaft erfasst wird, denn die Zollreduktionen erfassten einen ständig wachsenden Kreis von Mitgliedsländern und somit einen immer höheren Anteil des Welthandels. Inzwischen erfolgt mehr als 90 Prozent des Welthandels (bei Gütern wie bei Dienstleistungen) zwischen Mitgliedsländern der WTO.²¹

Die Tabelle 2 betrachtet die Entwicklung des Welthandels relativ zur Produktion und vergleicht dabei die durch das GATT und die WTO geprägte Nachkriegsphase mit der ersten Welle der Globalisierung von 1870 bis 1913, in der es vergleichbare internationale Handelsabkommen und Institutionen nicht gegeben hat. Man ist vielleicht spontan versucht, die überproportionale Zunahme des Welthandels während der GATT/WTO-Phase, und vor allem die sehr viel höheren Werte der Handelsintensität (Exporte relativ zur Produktion) gegen Ende des 20. Jahrhunderts (im Vergleich mit dem Ende der ersten Globalisierungswelle im Jahre 1913) kausal der Existenz des GATT/WTO zuzuschreiben. Auf rhetorischer Ebene wird dies auch meist suggeriert. Auch mag man vermuten, dass offene Märkte und die Zunahme des internationalen Handels, ob nun GATT/WTO-bedingt oder nicht, ihrerseits kausal für die insgesamt doch beeindruckende wirtschaftliche Erholung nach dem zweiten Weltkrieg war.

Tab. 2: Liberalisierung und Wachstum, 1870-2005

| | 1870 | 1913 | Wachstum 1870-1913 | 1950 | 1998 | 2005 | Wachstum 1950-2005 |
|------------|-------|-------|--------------------|-------|--------|--------|------------------------|
| Exporte | 50,3 | 212 | 3,4% | 296 | 5817 | 8043 | Durchschn.: 6,2% |
| | | | | | | | Agr.: 3,6% |
| | | | | | | | Brennst., Miner.: 4,2% |
| | | | | | | | Andere Güter: 7,5% |
| GDP | 1.102 | 2.705 | 2,1% | 5.336 | 33.726 | 41.456 | 3,8% |
| Handel/GDP | 4,6% | 7,9% | | 5,5% | 17,2% | 19,4% | |

Absolute Werte in Mia US\$ zu Preisen von 1990. Wachstum: durchschnittliche Jahreswachstumsraten. Quelle: WTO (2007).

In diesem letzteren Punkt muss man wohl zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern unterscheiden. Die Entwicklungsländer haben ja vor allem in den 50er und 60er Jahren zum Teil bewusst auf Importsubstitutionsstrategien gesetzt. Neuere empirische Evidenz zeigt allerdings, schon, dass im Länderquerschnitt zunehmende Offenheit gegenüber dem internationalen Handel mit höherem Wirtschaftswachstum einhergeht. Diesen Punkt kann und will ich hier allerdings nicht vertiefen.²²

²¹ Siehe WTO "International trade statistics 2009", http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its2009_e.pdf.

²² Das methodische Kernproblem besteht in der Isolation der Wirkung des Handels auf das Wachstum. Zum einen kann hinter einfacher Korrelation umgekehrt eine Beeinflussung des Handels durch das Wachs-

6. Erfolg des multilateralen Welthandelssystems?

Ist die Interpretation der Tabelle als Erfolgsgeschichte des GATT wirklich zulässig? Streng genommen sicherlich nicht; dafür ist der Befund viel zu krude und oberflächlich. Als allererstes muss man hier an das korrekte Verständnis der „gains from trade“ erinnern. Wichtig ist danach nämlich nicht das Handelsvolumen per se, sondern die Barrierefreiheit des Handels. Die Zahlen der Tabelle 2 besagen deswegen noch nichts über die Wohlstandswirkung des Handels, weil ja nicht erkennbar ist, in welchem Ausmaß die Handelszunahme das Resultat geringerer Handelsbarrieren war, oder vielleicht sogar im Gegenteil das Resultat der Handelssubvention.

Skepsis ist aber auch aus anderen Gründen angebracht. Es sollte sich bald nach der Gründung des GATT (schon in den 1950er Jahren) herausstellen, dass die Bereitschaft zur Reduktion der Zölle für Agrarprodukte bei den meisten Industrieländern fast gänzlich fehlte. Diese hatten nämlich inzwischen begonnen, die heimischen landwirtschaftlichen Einkommen durch Preisinterventionen und Produktionssubventionen zu stützen. Diese Art von heimischer Agrarpolitik wäre durch eine Reduktion der Agrarzölle aus den Fugen geraten. In der Tat wurden diese Länder recht schnell Agrarexporteure, so dass ihre Agrarpolitiken de facto auf Exportsubventionen hinausliefen, die nach dem GATT eigentlich nicht erlaubt sein sollten. Man kann hier von einer de facto ziemlich pauschal gehandhabten Ausnahmeregelung für landwirtschaftliche Produkte im Rahmen des GATT sprechen. Erst mit der Uruguay- und der Doha-Runde begann man mit ernsthafteren Versuchen, auch diesen Bereich zu liberalisieren. Im Detail sehr unterschiedlich verfasst, gab es eine Ausnahmeregelung auch im Bereich der Textilprodukte, zunächst beschränkt auf Baumwolltextilien, und 1974 ausgeweitet zum sogenannten Multifaserabkommen.²³

Diese beiden Ausnahmeregelungen sind deswegen sehr bedeutsam, weil sie Wohlstandswirkungen der Liberalisierung in den anderen Bereichen erodieren. In den eben skizzierten Fällen besteht die Verzerrung in einer künstlichen „Aufblähung“ der Agrar- und Textilproduktion in den Industrieländern, zulasten der nicht (oder weniger) geschützten Sektoren. Diese Verzerrungen nahmen in der Tat im Laufe der Zeit noch zu, denn die Diskrepanz zwischen den (nahezu) unveränderten hohen Agrarzöllen und den gesenkten Zöllen für

tum stehen. Zum anderen ist es rein empirisch sehr schwer, für alle anderen Ländercharakteristika (außer dem Handel) zu kontrollieren. Zwei wichtige Beiträge hierzu sind Frankel & Romer (1999), Rodríguez & Rodrik (2001). Eine verständliche Gegenüberstellung der Argumente und Befunde findet man in Rodrik (2007).

²³ Eine sehr schöne Abhandlung zur Geschichte der Handelsliberalisierung im Rahmen des GATT und der WTO findet man im World Trade Report der WTO für das Jubiläumsjahr 2007; siehe WTO (2007).

andere Sektoren nahm von Runde zu Runde zu. Man widersprach damit von mal zu mal mehr einer Empfehlung der ökonomischen Theorie, nämlich zuallererst die höchsten Zölle zu senken, so dass die Liberalisierung auch mit einer Kompression der sektoralen Struktur von Zollsätzen einhergeht.²⁴ Agrarzölle zählten mehr und mehr zu den höchsten, waren aber bis zur Doha-Runde von Liberalisierungsbemühungen weitgehend ausgeschlossen.

Analoges gilt für jede regional beschränkte Handelsliberalisierung, wie Freihandelszonen vom Typ NAFTA oder Zollunionen vom Typ EU. Auch hier kommt es zu einer schädlichen Verzerrung, in diesem Falle einer Verzerrung der Handelsstruktur zugunsten der Partnerländer, die durch die Aufrechterhaltung der Importbarrieren gegenüber Drittländern einen künstlichen Vorteil erhalten.²⁵ Merkwürdigerweise war man sich dieser Problematik von Anfang an wesentlich stärker bewusst als bei den sektoralen Ausnahmen, denn schon von der Stunde null an gab es das erwähnte GATT-Prinzip der Meistbegünstigung, das ja eigentlich jede regional beschränkte Beseitigung von Importbarrieren versagt.

Allerdings hatte man von Anfang an schon eine Ausnahmeregelung vorgesehen, und zwar durch den Artikel 24 des GATT (für Güterhandel) und den Artikel 44 des mit der Uruguay-Runde hinzugekommenen Dienstleistungsabkommens GATS. Davon wurde lange Zeit relativ spärlich Gebrauch gemacht, aber in letzter Zeit hat sich das geändert. Für den momentanen Zweck reicht hier vielleicht ein Vergleich zweier Zahlen: Von 1948 bis 1994 wurde das GATT mit insgesamt 123 Notifikationen von regionalen Handelsabkommens (den Güterhandel betreffend) konfrontiert, seit der Gründung der WTO im Jahr 1995 bis zum heutigen Tag kamen 300 weitere hinzu (sowohl den Güterhandel als auch den Dienstleistungshandel betreffend), etwa die Hälfte davon allein in den letzten 3 Jahren. Es scheint in der Tat so, dass sich die Länder mehr und mehr von dem multilateralen Weg der Handelsliberalisierung verabschieden und den Weg des Regionalismus vorziehen.

Dies wird von vielen als besorgniserregendes Zeichen der Erosion der WTO begriffen. Ist die multilaterale Welthandelsordnung, ein prägendes Element für die Nachkriegsentwicklung im 20. Jahrhundert, im neuen Jahrhundert der Bedeutungslosigkeit geweiht? Die Diskussion kreist um die Frage, ob die starke Proliferation regionaler Abkommen sich am Ende eher als „stumbling stones“ oder als „stepping stones“ für den Fortbestand und die Weiterentwicklung des multilateralen Welthandelssystems herausstellen werden. Klar scheint jedenfalls, dass die bloße Existenz der WTO, verbunden mit den Regeln und Überwachungsfunktionen im Kontext der erwähnten Artikel 24 (GATT) und 44 (GATS), doch eine disziplinierende Wirkung für die konkrete Ausgestaltung der regionalen Abkommen

²⁴ Man nennt das auch „concertina tariff reform“; die Zölle werden wie bei einem Faltschlauch zusammengezogen.

²⁵ Man spricht hier seit Viner (1950) von „trade diversion“.

hatte und weiterhin haben wird. Das gilt insbesondere für die „Diskriminierungsmarge“ zwischen internen und externen den Zollsätzen.²⁶

7. Warum treten Länder einem Handelsabkommen bei?

Aber auch WTO-sanktionierte regionale Abkommen können Hindernisse auf dem Weg zu multilateralem Freihandel sein.²⁷ Es gibt eine relativ umfangreiche Literatur zu jenen Elementen, die regionale Handelsabkommen eher zu Stolpersteinen oder Bausteinen für die Fortentwicklung des multilateralen Systems machen. Mit Stolperstein meint man, dass multilateraler Freihandel allein dadurch nicht mehr möglich wird, dass man zunächst regional beschränkte Abkommen abschließt. Mit Baustein meint man, dass gerade der Abschluss solcher Abkommen den Weg zu multilateralem Freihandel erleichtert. Man kann relativ leicht Bedingungen und Beispiele für das eine wie das andere nennen. Ohne eine detaillierte Auseinandersetzung kann man aus dieser Literatur nicht viel lernen.²⁸ Dafür aber fehlt hier der Platz.

Etwas verwandt mit der „stumbling vs. stepping stone“ Kontroverse, aber konzeptionell doch etwas anderes ist die Frage, ob die Bildung von regionalen Blöcken bei den Mitgliedsländern eine erhöhte Bereitschaft zur Verringerung auch der Außenzölle gegenüber jenen Ländern mit sich bringt, die zwar Mitglieder der WTO, aber nicht Mitglieder des regionalen Blocks sind. Wenn dem so ist, dann spricht man von Komplementarität zwischen regionaler und multilateraler Liberalisierung, andernfalls von einer Konkurrenzbeziehung. Diese Frage kann man grundsätzlich auch empirisch prüfen. Die Ergebnisse bisheriger Studien sind gemischt. Jedenfalls lässt sich daraus kein robuster Befund der Konkurrenzbeziehung zwischen regionaler und multilateraler Handelsliberalisierung konstruieren; eher das Gegenteil.²⁹

Worin besteht überhaupt der Anreiz für den Abschluss eines bindenden Handelsabkommens oder den Beitritt zu einem bereits existierenden multilateralen oder regionalen Abkommens? Ich kann an dieser Stelle nicht ins Detail gehen, sondern muss mich auf ein paar ganz grundsätzliche Überlegungen beschränken. Wie schon erwähnt mutet ein Abkommen vom Typ WTO mit den tragenden Prinzipien der Meistbegünstigung und der Reziprozität aus ökonomischer Sicht etwas seltsam an. Warum diese Beharrung auf Reziprozität? Eigentlich betont die Theorie ja, dass unilaterale Liberalisierung des Handels vorteilhaft sein sollte, egal was die Handelspartner ihrerseits tun, oder

auch nicht tun. Dazu kommt, dass ein Land mit dem Beitritt zu einem derartigen Abkommen aufgrund der bindenden Wirkung ein Stück seiner handelspolitischen Diskretion und Souveränität aufgibt, etwa die Möglichkeit, bestimmte Importzölle in der Zukunft temporär oder permanent wieder zu erhöhen, wenn dies – aus welchen Gründen auch immer – ratsam erscheinen sollte. Warum soll ein Land, die Regierung eines Landes, das tun?

Zwei Dinge spielen hier eine Rolle. Zum einen ist es die Tatsache, dass handelspolitische Maßnahmen eines Landes typischerweise auch Implikationen für andere Länder haben. Gemeint sind hier die sogenannten „terms of trade“ Effekte. Ein einfaches Beispiel: Die Verhängung eines Importzolls wird, wenn es sich um ein großes Land handelt, eine merkliche Reduktion der weltweiten Nachfrage für das betreffende Gut nach sich ziehen. Der markträumende Preis des Gutes wird sinken – für das Importland eine vielleicht gewollte Wirkung des Zolls, für Länder, die dieses Gut exportieren, eine unwillkommene Verschlechterung der Austauschrelationen im internationalen Handel. Wenn nun verschiedene, jeweils große Länder ihre handelspolitischen Maßnahmen auf nicht-kooperative Weise setzen, dann entsteht eine Situation, die man als politisch ineffizient bezeichnen muss. Beide Länder könnten sich verbessern, indem sie davon Abstand nehmen, sich durch die erwähnten „terms of trade“ Effekte Schaden zuzufügen.³⁰ Kein Land aber hat für sich allein einen Anreiz dazu.

Wie aber können Länder nachhaltig zu solcher Kooperation finden? Bagwell & Staiger (2003) haben gezeigt, dass ein Weg in dem Abschluss eines Handelsabkommens vom Typ GATT/WTO mit Meistbegünstigung und Reziprozität besteht.³¹ Das Prinzip der Reziprozität, die zunächst sehr nahe an die ökonomische Irrlehre des Merkantilismus heranzuführen scheint, gewinnt auf diese Weise eine auch aus ökonomischer Sicht nachvollziehbare Bedeutung.³² In der Tat kann man nun sogar von einer rein ökonomischen Theorie der Rechtfertigung des GATT sprechen, die eigentlich 50 Jahre lang gefehlt hatte.

Dem GATT traten aber in sehr vielen Fällen auch Länder bei, die zu klein sind, als dass das Bagwell-Staiger Paradigma der Internalisierung von „terms of trade“ Externalitäten die Attraktivität der Mitgliedschaft erklären könnte. Was könnte es stattdessen sein? Ein möglicher Grund ist die Selbstbindungswirkung der Mitgliedschaft sein. Mithilfe des Beitritts zu einem Handelsabkommen wie dem GATT oder der WTO kann die Regierung sich dem Spiel der Kräfte des heimischen Lobbying für Protektion entziehen. Lobbying für Pro-

²⁶ Einen recht guten Überblick findet man in WTO (2007).

²⁷ Ich erinnere an meine Einleitung, unterstelle aber zum Zweck der vereinfachten Argumentation an dieser Stelle, dass Freihandel in der Tat für die Welt als Ganzes der Optimalzustand ist.

²⁸ Eine relativ ausführliche Auseinandersetzung mit Übersichtscharakter findet man in Baldwin (2009).

²⁹ Siehe Estevadordeal, Freund & Ornelas (2008).

³⁰ Dieser Schaden kann durchaus auch eine Beeinträchtigung der Position einer durch polit-ökonomische Kräfte getriebenen Regierung sein (siehe oben), es muss nicht der Wohlstand des gesamten Landes sein.

³¹ Eine neue Untersuchung von Broda, Limão & Weinstein (2008) dokumentiert die empirische Relevanz dieses vielleicht etwas realitätsfern anmutenden Motivs der Handelspolitik.

³² Krugman (1991) attestierte dem GATT deshalb „aufgeklärten Merkantilismus“.

tektion hat nur Sinn gegenüber einer Regierung mit Entscheidungsspielraum, nicht aber wenn die Regierung diesen Entscheidungsspielraum über den Beitritt zu einem internationalen Handelsabkommen aus der Hand gegeben hat. Offen bleibt natürlich die Frage, warum eine Regierung diesen Weg der Entwöhnung von Lobbying suchen soll.

Was immer im Einzelfall das Motiv für den Beitritt zur WTO bzw. den Abschluss eines regionalen Handelsabkommens gewesen sein mag, zur Erfolgsgeschichte der WTO sollte, so kann man wohl argumentieren, eigentlich gehören, dass das Handelsvolumen zwischen den Mitgliedsländern bei ansonsten gleichen Bedingungen höher ist als zwischen Nichtmitgliedsländern oder zwischen Mitglieds- und Nichtmitgliedsländern. In einer sehr bekannt gewordenen Untersuchung hat Rose (2004a) diese Hypothese auf der Basis von Daten für die ersten 5 Nachkriegsjahrzehnte statistisch getestet. Er tat dies im Rahmen des sogenannten Gravitationsansatzes zur simultanen Erklärung des bilateralen Handelsvolumens zwischen allen möglichen Länderpaaren der Welt. Dieser Ansatz erlaubt ihm, beim statistischen Test die kritische Gleichheit der sonstigen Bedingungen (außer der Frage der WTO Mitgliedschaft) sicherzustellen, insbesondere die Ländergröße oder Distanz zwischen den Ländern, aber auch die Mitgliedschaft (oder eben nicht) bei regionalen Handelsblöcken, wie etwa der EU oder der NAFTA.

Das überraschende Ergebnis: Rose findet fast keine robuste Evidenz dafür, dass die WTO Mitgliedschaft beider Handelspartner tatsächlich einen positiven Effekt auf das bilaterale Handelsvolumen hatte. In 50 Prozent der untersuchten Spezifikationen lag der Effekt der beiderseitigen WTO-Mitgliedschaft auf den bilateralen Handel zwischen zwei Ländern unter 1 Prozent; der Durchschnitt liegt bei etwa 5 Prozent, und die statistische Signifikanz ist weitgehend null. Dieses Ergebnis ist natürlich kein Beleg für eine Erfolgsgeschichte der WTO. Der Befund wurde noch aggraviert durch eine weitere Studie von Rose (2004b), in der zum Vorschein kam, dass Mitgliedsländer der WTO auch nicht systematisch weniger Handelsinterventionen praktizieren als solche, die der Disziplin der WTO nicht unterworfen sind.

Es kam danach zu einer Reihe weiterer Untersuchungen, die nach methodischen Verfeinerungen zum Teil positivere Ergebnisse für die WTO erbrachten. Aber fast jeder positiven Botschaft folgte wiederum eine Relativierung. Zuletzt kommen Felbermayr & Kohler (2010) zum Schluss, dass nach 5 Jahren intensiver statistischer Suche ein statistisch gesicherter positiver Handelseffekt der Teilnahme am multilateralen Handelssystem eigentlich nur für die letzten 15 Jahre seit Gründung der WTO nachgewiesen werden kann. Hier sind positive Handelseffekte der Mitgliedschaft in der Nähe von 35 Prozent erkennbar.

8. Schlussbemerkungen

Das multilaterale Welthandelssystem hat es erfolgreich einen Rückfall in Protektionswettläufe verhindert, auch in der jüngsten Finanzkrise. Auch hat es eine beeindruckende Bilanz der Zollreduktion und Mitgliederzunahme zu verzeichnen. Zum anderen aber waren diese Zollreduktionen aufgrund der sektoralen Ausnahmen nicht ganz unproblematisch, und die Bedeutung der WTO hat durch eine erhebliche Zunahme der „contingent protection“, der nichttarifären Handelshemmnisse wie auch des Regionalismus eine Erosion erfahren.

Betrachtet man das multilaterale Welthandelssystem allein aus der eingangs geschilderten Perspektive des Votums der ökonomischen Theorie, dann muss man einen bestenfalls durchwachsenen Erfolgsausweis konstatieren.

Auch scheint die WTO-Mitgliedschaft insgesamt kaum keinen statistisch messbaren positiven Einfluss auf das Handelsvolumen gehabt zu haben. Das scheint im Hinblick auf die bei den politischen Akteuren der Mitgliedsländer immer noch dominierende merkantilistische Grundhaltung eine brisante Botschaft.

Was folgt daraus für die Handelspolitik des 21. Jahrhunderts? Diese Frage kann man nicht allein mit dem besagten Votum der Ökonomie vor Augen beantworten. Dass die Welt von einer „first-best“ Handelspolitik weit entfernt ist, ist zwar richtig, und es ist wichtig, dass man auf Entscheidungsebene ein verstärktes Bewusstsein über die gravierendsten Abweichungen bewusst entsteht. Aber man kann den Wert des gegebenen Welthandelssystems nicht allein daran messen, wie rasch die Bewegung hin zur „first-best“ Handelspolitik erfolgt. Dies muss schon allein daran scheitern, dass die – logisch vorgelagert – die scharfe Identifikation dieser Politik ihrerseits an unüberwindbaren empirischen Problemen scheitert.

Noch wichtiger aber ist, dass die relevante Perspektive wohl nicht die der „first-best“ Handelspolitik ist, die aus vielerlei (vor allem polit-ökonomischen) Gründen ohnehin nicht in einem einzigen großen Schritt erreicht werden kann. Die relevante Perspektive ist die der inkrementellen Schritte, der „piecemeal reform“. Wichtig sind demnach Mechanismen, die dafür Sorge tragen, dass die einzelnen Schritte für sich genommen Verbesserungen darstellen, auch wenn man damit nicht gleich das Optimum erreicht. Und hier scheint mir die WTO ein hilfreiches Korrektiv zu sein, auch für das 21. Jahrhundert, auch wenn spektakuläre Erfolge der multilateralen Liberalisierung nicht mehr möglich zu sein scheinen, was sich ja doch mehr und mehr abzeichnet.

Das Korrektiv besteht zum einen in der disziplinierenden und bindenden Wirkung der Mitgliedschaft. Jedes Land ist der ständigen Beobachtung durch die WTO sowie anderer Mitgliedsländer unterworfen. Das gilt auch für die Errichtung von regionalen Handelsabkommen. Wichtig ist auch ein funktionierender Mechanismus der internationalen Streitschlichtung. Jener

der WTO wird zwar häufig missbraucht, aber wieder ist die empirisch relevante Alternative ja nicht (unbekannte) der perfekte Mechanismus.

Zum anderen besteht das Korrektiv in der Bereitstellung eines Kooperationsmechanismus, das der internationalen Staatengemeinschaft hilft, aus „Patssituationen“ der Handelspolitik herauszukommen, in denen die Länder sich wechselseitig Schaden zufügen, bzw. solche Situation von vornherein zu vermeiden. Hier kann man für die Handelspolitik auch des 21. Jahrhunderts optimistisch sein. Zu hoffen bleibt, dass die Länder in dieser Hinsicht nicht, soweit überhaupt noch verfügbar, vermehrt zum Instrument des Wechselkurses Zuflucht nehmen. Abwertungswettläufe sind nicht viel minder schädlich als Protektionswettläufe.

9. Literaturverzeichnis

- Almunia, M., Bénétrix, A., Eichengreen, B., O'Rourke, K.H., Rua, G., "From Great Depression to Great Credit Crisis: similarities, differences and lessons", *Economic Policy*, April 2010 S. 219–265.
- Bagwell, K., Staiger, R.W., *The Economics of the World Trading System*, Cambridge: MIT Press, 2003.
- Baldwin, R., Evenett, S.J., "What world leaders should do to halt the spread of protectionism", *VoxEU*, December 2008.
- Baldwin, R. (2009), "Big Think Regionalism: A Critical Survey," in Antoni Estevadeordal, Kati Suominen, Robert Teh (eds), *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Bhagwati, J., *Protectionism in: Concise Encyclopedia of Economics*, 2008, <http://www.econlib.org/library/CEE.html>
- Bhagwati, J., *In Defense of Globalization*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Broda, C., Limão, N., Weinstein, D.E., "Optimal Tariffs and Market Power: The Evidence", *The American Economic Review*, Vol. 98, No.5, 2008, S. 2032–2065.
- Estevadeordal, A., Freund, C., Ornelas, E., "Does Regionalism Affect Trade Liberalization toward NonMembers?", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 123, No. 4, 2008, S. 1531-1575.
- Feenstra, R.C., *Advanced International Trade: Theory and Evidence*, Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Feenstra, R.C., Taylor, A.M., *International Economics*, New York: Worth Publishers, 2008.
- Felbermayr, G., Kohler, W., "Modelling the Extensive Margin of World Trade: New Evidence on GATT and WTO membership", *The World Economy*, Vol. 33, 2010, Forthcoming.
- Francois, J., Stöllinger, R., *Neue Schatten des Protektionismus und die Rolle multinationaler Firmen*, FIW Policy Brief N° 2, 2009.
- Frankel, J.A., Romer, D., "Does Trade Cause Growth?", *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, 1999, S. 379-399.
- Grossman, G., Helpman, E., "Protection for Sale", *American Economic Review*, Vol. 84, 1994, S. 833-850.
- Kee, H. L., Neagu, C., Nicita, A., "Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008", *The World Bank, Policy Research Working Paper 5274*, April 2010.
- Krugman, P., "The Move Toward Free Trade Zones", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, Vol.76, No.6, 1991, S.5-25.
- Mayer, W., "Endogenous Tariff Formation", *American Economic Review*, Vol. 74, 1984, S. 970-985.
- Mitra, D., "Political Economy of Trade Policy", *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2008.
- Rodríguez, F., Rodrik, D. (2001), "Trade Policy and Economic Growth: a Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", in: Ben S. Bernanke and Kenneth Rogoff (eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2000, Volume 15*, Cambridge and London: MIT Press for NBER, 2001.
- Rodrik, D., *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Rose, A. K., "Do We Really Know that the WTO Increases Trade?", *The American Economic Review*, Vol. 94, No.1, 2004a, S. 98-114.
- Rose, A. K., "Do WTO Members have More Liberal Trade Policy?", *Journal of International Economics*, Vol. 63, No. 2, 2004b, S. 209-235.
- Senti, R., *WTO - System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Schulthess Verlag: Zürich, 2000.
- Viner, J., "The Customs Union Issue.", New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Willmann, G., "Pareto gains from trade: a dynamic counterexample", *Economics Letters* Vol. 83, 2004, S. 199–204.
- WTO, "World Trade Report 2007", WTO Publications, 2007.
- WTO, "World Trade Report 2009: Trade Policy Commitments and Contingency Measures", WTO Publications, 2009.

Autor:

Wilhelm Kohler
 Eberhard Karls Universität Tübingen
 Telefon: +49 (0) 7071 2976013
 Email: wilhelm.kohler@uni-tuebingen.de

Impressum:

Die Policy Briefs erscheinen in unregelmäßigen Abständen zu aktuellen außenwirtschaftlichen Themen. Herausgeber ist das Kompetenzzentrum „Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft“ (FIW). Das FIW wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) im Rahmen der Internationalisierungsoffensive der Bundesregierung von drei Instituten (WIFO, wiiw, WSR) betrieben. Es bietet den Zugang zu internationalen Außenwirtschafts-Datenbanken, eine Forschungsplattform und Informationen zu außenwirtschaftsrelevanten Themen.

Für die Inhalte der Policy Briefs sind die AutorInnen verantwortlich.

Kontakt:

FIW-Projektbüro
 c/o WIFO
 Arsenal, Objekt 20
 1030 Wien
 Telefon: +43 1 798 26 01 - 333 oder 334
 Email: fiw-pb@fiw.at
 Webseite: <http://www.fiw.at/>