

Presseaussendung

Das Spannungsfeld von Protektion, Liberalisierung und Freihandel

FIW-Policy Brief Nr. 8 "Das Spannungsfeld von Protektion, Liberalisierung und Freihandel" von Prof. Dr. Kohler (Universität Tübingen) als kostenloser Download unter www.fiw.ac.at erschienen.

Wenn es etwas gibt, worüber sich die Ökonomen einig sind, dann gehört dazu sicherlich die Überzeugung, dass internationaler Handel vorteilhaft ist. Das heißt aber nicht, dass Freihandel unter allen Umständen das Beste ist, was eine Ökonomie erreichen kann. Es heißt auch nicht, dass jede Art von Handelsliberalisierung einer Volkswirtschaft immer Vorteile bringt. Die Welt ist leider nicht so einfach, und das nicht allein in dem Sinne, dass ökonomisch Vernünftiges manchmal politisch nicht machbar ist.

In der Tat ist das Votum der ökonomischen Theorie wesentlich differenzierter, als es gemeinhin dargestellt wird. Freihandel ist nur unter restriktiven Bedingungen wirklich optimal. Schlecht funktionierende Märkte, etwa aufgrund von Marktmacht (bedingt durch Größenvorteile oder auch Marktzutrittsschranken) oder aufgrund von Externalitäten (Umweltverschmutzung), implizieren verzerrte Handelsstrukturen, bei denen Freihandel eben nicht mehr optimal ist. Die Theorie des internationalen Handels ist reich an Detailsinsichten zu diesem Fragenkreis. Eine davon ist allerdings, dass das Marktversagen in aller Regel nicht mit Handel per se zu tun hat, und dass sich die Wirtschaftspolitik zur Korrektur anderer Instrumente als jener der Handelspolitik bedienen sollte.

Bleibt aber Marktversagen als solches bestehen, dann ist in aller Regel Freihandel nicht mehr die beste Politik. Was in der Theorie solcherart als respektable Begründung für ein Abweichen vom "Freihandelspostulat" erscheint, lässt sich indessen häufig nur sehr schwer in eine konkrete handelspolitische Intervention umsetzen. Nicht selten scheitert es an einem empirischen Informationsdefizit, denn die dafür notwendige Kenntnis der praktisch gegebenen Details ist nur sehr schwer zu erlangen.

Es scheitert aber auch an Mängeln in der politischen Willensbildung. Die Vorstellung einer normativ begründeten Intervention vermengt sich in der praktischen Handelspolitik sehr schnell mit der gezielten Einflussnahme (Lobbying) von Partikularinteressen. Dass dem so ist, erkennt man daran, dass sich die empirisch beobachteten sektoralen Muster der Protektion recht gut als Resultat von Lobbying erklären lassen. M. a. W., was wir beobachten, das entspricht eher der Theorie des "protection for sale", als der Vorstellung einer gut informierten und normativ begründeten Handelspolitik.

Vergleicht man die Praxis mit Rhetorik der Handelspolitik, so stellt man – wenig überraschend – eine Kluft fest. Einer zumindest bei internationalen Deklarationen weitgehend freihändlerischen Rhetorik steht auf innerstaatlicher Ebene eine recht stark ausgeprägte Neigung zur Brandmarkung von Handel und Globalisierung als Ursache unwillkommener Anpassungslast entgegen. Handelsliberalisierung erweist sich als sehr mühsamer Prozess, in dem merkantilistisches Gedankengut nicht viel minder zum Vorschein kommt als die Vorstellung der "gains from trade". Auch lehrt die Geschichte, dass bei Rezessionen sehr schnell die Versuchung der Abhilfe durch Protektion entsteht. Die jüngste Rezession 2008/09 lässt allerdings hoffen, dass man aus der Geschichte gelernt hat, denn – grosso modo – können wir feststellen, dass man der Versuchung dieses Mal widerstanden hat.

Betrachtet man die großen Linien der Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg, so entsteht fast unweigerlich der Eindruck einer "großen Erfolgsgeschichte" des GATT bzw. (seit 1995) der WTO. Die Zahl der Länder, die sich der Teilnahme und Teilhabe an der multilateralen Liberalisierung verschrieben haben, hat sich mehr als verfünffacht, und die Zölle der Mitgliedsländer sind auf ein Zehntel ihres Nachkriegsniveaus gesunken. Gleichzeitig hat der Welthandel in Relation zum Weltsozialprodukt eine noch nie da gewesene Dynamik erreicht.

Diese Erfolgsgeschichte hat bei näherem Hinsehen allerdings erhebliche Schönheitsfehler. Zum einen gab es fast von Anfang an große sektorale Ausnahmen, nämlich im Bereich der Textilien und der Agrarprodukte. Diese Ausnahmen sind noch lange nicht abgebaut, wie der zähe Prozess der momentan laufenden Doha-Verhandlungsrunde deutlich zum Vorschein bringt. Es wurde und wird in der handelspolitischen Debatte nicht hinreichend beachtet, dass diese Ausnahmen dazu angetan sind, die Wohlstandswirkungen der erzielten Handelszunahme zu erodieren. Es geht dabei nicht allein darum, dass die Liberalisierung unvollständig ist, sondern dass eine wesentliche Voraussetzung dafür verletzt wird, dass die Liberalisierung da, wo sie erfolgt, überhaupt von Vorteil ist. Ein wichtiges Ergebnis der Theorie besagt nämlich, dass eine schrittweise Liberalisierung dann vorteilhaft ist, wenn man die Barrieren (Zölle usw.) zunächst vor allem da reduziert, wo sie besonders hoch sind. Andernfalls induziert sie intersektorale Verzerrungen, und das Ergebnis kann sogar ein Wohlstandsverlust sein. Und genau diese "Harmonisierungsvorschrift" hat man mit den sektoralen Ausnahmen verletzt, und zwar – etwas paradoxer Weise – mit in zunehmender Liberalisierung der anderen Bereiche (sukzessive Verhandlungsrunden des GATT) in zunehmendem Maße.

Ähnliches gilt für die regionalen Ausnahmen, d. h., für Handelsliberalisierung in Form von Zollunionen oder Freihandelsabkommen, die ja immer ein Element der Diskriminierung gegenüber Nichtmitgliedsländern beinhalten. Von der im GATT (Art. XXIV) vorgesehenen Ausnahmeregelung wurde gerade in den vergangenen 15 Jahren sehr stark Gebrauch gemacht – wie übrigens auch von dem "WTO-Fenster der administrierten Protektion", d. h., von den Regeln des Antidumping und der Ausgleichszölle. In beiden Fällen bewegen wir uns auf unsicherem Terrain.

Wir beobachten zurzeit eine lebhaftere theoretische Auseinandersetzung über jene Bedingungen, unter denen die Hinwendung zu regionalen Handelsblöcken einen Stolperstein, oder – im Gegenteil – einen wichtigen Baustein auf dem Weg zu multilateraler Liberalisierung darstellt. Beides ist denkbar und die verfügbare Evidenz ist nicht eindeutig. Analoges gilt auch für die Frage, ob nun die in den letzten 15 Jahren vermehrt beobachtete Verwendung der WTO-Instrumente des Antidumping, der Ausgleichszölle, und der Schutzzölle der eigentlichen Intention der WTO entspricht, oder im Gegenteil auf deren Erosion oder gar Perversion hinausläuft.

Bleibt also die bescheidenere Frage, ob denn die WTO faktisch eine Zunahme des Welthandels bewirkt hat. Bei oberflächlicher Betrachtung ist man natürlich versucht, sofort mit ja zu antworten. Im strengen Sinne des Wortes ist die Frage indes nicht beantwortbar, weil man ja nicht weiß, wie die Nachkriegsgeschichte ohne GATT und WTO verlaufen wäre. Auf modifizierte Weise kann man die Frage allerdings durchaus einer differenzierten statistischen Analyse unterziehen: Hat die WTO-Mitgliedschaft den Handel beflügelt? Wir haben ja über die Nachkriegsgeschichte hinreichend Beobachtungen über beides, Handel zwischen Mitgliedsländern wie auch zwischen Nichtmitgliedsländern. Kontrolliert man für andere Einflussgrößen auf den Handel, dann bleibt, so das ernüchternde Ergebnis eines umfangreichen rezenteren Literaturstrangs, kaum ein positiver Einfluss der WTO-Mitgliedschaft übrig.

Das Verdikt scheint also am Ende nicht im Einklang mit der Folklore: Weder ist klar, dass die WTO wesentlich zur Bewegung in Richtung einer wohlverstandenen Freihandelspolitik beigetragen hat, noch auch dass die WTO-Mitgliedschaft den Handel beflügelt hat. Aber dieses Verdikt nimmt vielleicht nicht die richtige Messlatte. Relevant sind ja nicht das Handelsvolumen per se, und auch nicht der Vergleich mit der erstbesten Politik. Relevant ist die Rolle der WTO als Korrektiv bei inkrementellen Veränderungen der praktizierten Politik. Und hier fällt das Votum durchaus positiv aus: Die WTO hat ohne Zweifel per Saldo einen disziplinierenden Effekt, vielleicht am eindrucklichsten erkennbar an der protektionistischen Enthaltensamkeit während der jüngsten Rezession. Und sie stellt einen Kooperationsmechanismus bereit, mit dem internationale Protektionswettläufe vermieden werden können. Mit Blick auf die momentanen Entwicklungen bleibt zu hoffen, dass anderen Institutionen Ähnliches auch für Abwertungswettläufe gelingen wird.

Der vollständige FIW-Policy Brief sowie weitere Informationen können kostenlos von der FIW-Webseite heruntergeladen werden: <http://www.fiw.ac.at/index.php?id=462>.

Wien, am 9. November 2010.

Rückfragen bitte an

Prof. Dr. Wilhelm Kohler, Abteilung Volkswirtschaftslehre, insbesondere internationale Wirtschaftsbeziehungen, Tel. (++49) 7071 29-76013 (Sekretariat: DW 78193), wilhelm.kohler@uni-tuebingen.de (erreichbar am 10. November 2010 von 9 bis 12 Uhr)

Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Nauklerstraße 47, 72074 Tübingen, <http://www.wiwi.uni-tuebingen.de/cms/>.

Webseite: <http://www.fiw.at/>

Die FIW-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 – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (wiiw), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Rechenzentrum (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 und Autoren verantwortlich.

Kontakt:

FIW-Projektbüro
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung – WIFO
1030 Wien, Arsenal, Objekt 20
Telefon: (+43 1) 728 26 01-333 oder 334
E-Mail: fiw-pb@fiw.at
