

Protektion passé?

Rolf H. Hasse

HWWA DISCUSSION PAPER

189

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics

2002

ISSN 1616-4814

The HWWA is a member of:

- Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz (WGL)
- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)
- Association d'Instituts Européens de Conjoncture Economique (AIECE)

Protektion passé?

Rolf H. Hasse

Dieses Diskussionspapier ist Teil des HWWA-Forschungsschwerpunktes „Handel und Entwicklung“. Der Autor dankt Georg Koopmann (HWWA) für die kritische Durchsicht des Manuskripts und zahlreiche Anregungen.

HWWA DISCUSSION PAPER

**Edited by the Department
World Economy
Head: Dr. Carsten Hefeker**

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA)
Hamburg Institute of International Economics
Öffentlichkeitsarbeit
Neuer Jungfernstieg 21 - 20347 Hamburg
Telefon: 040/428 34 355
Telefax: 040/428 34 451
E-mail: hwwa@hwwa.de
Internet: <http://www.hwwa.de>

Prof. Dr. Rolf H. Hasse
Institut für Wirtschaftspolitik
Universität Leipzig
Marschnerstraße 31
04209 Leipzig
Telefon: 0341-9733560
Telefax: 0341-9733569
E-mail: hasse@wifa.uni-leipzig.de

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Zusammenfassung | 6 |
| Abstract | 6 |
| | |
| 1 HOCH-ZEIT FÜR MARKTWIRTSCHAFT MIT WIDERSTÄNDEN | 7 |
| 2 PROTEKTIONISMUS – EIN INTEGRALER BESTANDTEIL DER INTERNATIONALEN ARBEITSTEILUNG | 10 |
| 3 WIE EINDEUTIG IST DER ABBAU DES PROTEKTIONISMUS SEIT 1948? | 13 |
| 4 LIBERALISIERUNG UND MEHR PROTEKTIONISMUS: ELEMENTE EINES PARADOXONS? | 16 |
| 5 SICHERUNGEN DER FREIHEIT DES HANDELSVERKEHRS | 17 |
| 6 EIN ZWISCHENFAZIT: DIE NACHFRAGE NACH PROTEKTION IST DAUERHAFT UND WANDLUNGSFÄHIG | 20 |
| | |
| Tabelle 1: Die regionale Gliederung der GATT-Vertragsparteien bzw. WTO-Mitgliedstaaten | 21 |
| Tabelle 2: Gliederung der GATT-Vertragsparteien bzw. WTO-Mitgliedstaaten nach ihrem Entwicklungsstand | 21 |
| Tabelle 3: Veränderungen der Zollbindung vor und nach der Uruguay-Runde | 22 |

Zusammenfassung

Die Frage nach dem Stand und der Entwicklung des Handelsprotektionismus wird vielfach vereinfachend beantwortet: Danach haben die GATT-Runden einen kontinuierlichen Abbau bewirkt. Diese Aussage wird überprüft. Dabei wird von vier Thesen ausgegangen: (1) Protektionismus ist ein integraler Bestandteil der internationalen Arbeitsteilung. (2) Die internationale Arbeitsteilung hat stetig zugenommen, ebenso aber auch die Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten der nationalen Wertschöpfung. (3) Die Analyse der GATT-Runden klammert wesentliche Protektionswirkungen der Währungspolitik aus. (4) Die Ausweitung der GATT-Prinzipien auf den Dienstleistungshandel (GATS) sowie den Handel mit geistigem Eigentum (TRIPS) wird einen Zuwachs an (neuem) Protektionismus hervorrufen, denn die Nachfrage nach Protektionismus ist dauerhaft und wandlungsfähig.

Neben der Begründung dieser Thesen werden neue Wege zur Protektionsabwehr aufgezeigt, vor allem eine endogene Variante, die die bisherigen Formen der Entstehung einer Nachfrage nach Protektionismus auf dem politischen Markt grundsätzlich ändert. Ferner wird ein politisches Konzept vorgestellt, wie die Länder der Triade (EU, Japan, USA) ihre Handelskonflikte mindern und die WTO stärken könnten.

Abstract

The question of the state and the evolution of protectionism often gets a simplified answer: The main view is that the GATT Rounds have been achieving a continuous reduction. This view is partly revised based on four propositions: (1) Protectionism is an integral part of the international division of labour. (2) The international division of labour has been steadily growing, but so did the protection of the national value added, too. (3) The analyses of the GATT Rounds neglect the essential protective effects of exchange controls and exchange rate misalignments. (4) The extension of the GATT principles to the trade in services (GATS) and intellectual property rights (TRIPS) will cause and increase (new) protectionist measures, because the demand for protection is steady and flexible. Two proposals are offered to contain a rising demand for protection and to strengthen the GATT principles. First, a proposal for an endogenous barrier to this demand. Second, a concept of how the countries of the Triad (EU, Japan, USA) may reduce their trade conflicts and thereby help strengthening the GATT rules.

JEL Classification: F02, F13

Keywords: International Economic Order, Commercial Policy, Trade Negotiations

1 Hoch-Zeit für Marktwirtschaft mit Widerständen

Der (schwierige) Abschluss der Uruguay-Runde und die Deklaration von Marrakesch (April 1994) wurden als entscheidende Meilensteine für den freien internationalen Handel und damit als Sieg gegen den Protektionismus begrüßt. Diese Einschätzung beruhte nicht auf Überoptimismus, sondern auf einer durchaus pragmatischen Einschätzung eines strukturellen Bewegungsmusters seit Anfang der 80er Jahre zugunsten von offenen Märkten oder gegen Handelsbeschränkungen.

Nicht nur die Überwindung der Konflikte um den Abschluss der Uruguay-Runde begründen diese positive Einschätzung. Wichtiger für diese Beurteilung sind:

1. Die Ursachen, die zur Uruguay-Runde geführt haben: zunehmende nicht-tarifäre Handelshemmnisse und der Aufbau eines nationalen Instrumentariums für eine Politik des aggressiven Bilateralismus vor allem zwischen den Ländern der Triade (die Europäische Gemeinschaft, Japan, die USA). Diese Instrumentarien und Verhaltensweisen hatten sich fast zu einer Gegenordnung zum GATT entwickelt und zur Erosion dieser Rechtsordnung und ihrer Prinzipien beigetragen.¹ Deshalb wurden zu Beginn der Uruguay-Runde zwei Verpflichtungen von allen GATT-Vertragsparteien übernommen: ein „stand-still“ für protektionistische Maßnahmen sowie ein „roll-back“ des bestehenden Protektionsniveaus. Die Beachtung dieser Versprechen schwankte stark.
2. Die Ergebnisse der Uruguay-Runde²: Es gelang, den Geltungsbereich der GATT-Prinzipien auszuweiten (GATS, TRIPS), wobei die vertragliche Beweglichkeit verändert wurde. Die zahlreichen Kodizes der Tokio-Runde wurden durch den für die Uruguay-Runde charakteristischen und von der Doha-Runde wieder aufgenommenen Ansatz des „single undertaking“ reduziert. Übriggeblieben sind nur zwei plurilaterale Abkommen (Flugzeugbau und öffentliches Auftragswesen). Die institutionelle Fundierung wurde mit einer Verspätung von 47 Jahren mit der WTO am 1.1.1995 realisiert; die internationale Rechtsstaatlichkeit der Handelspolitiken wurde durch das Streitschlichtungsverfahren und die breitere Anerkennung der Regel der Zollbindung (vgl. Tab. 3) entscheidend verbessert; die nicht-tarifären

1 Vgl. Hasse, Rolf H., Globalisierung versus Protektionismus, in: Biskup, R. (Hrsg.), Globalisierung und Wettbewerb, Bern-Stuttgart 1996, S. 285 – 327.

2 Vgl. u.a. Senti, Richard, WTO-System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich und Wien 2000, passim.

Handelshemmnisse, vor allem die Selbstbeschränkungsabkommen³, wurden durch das Schutzklauselabkommen verboten bzw. (mit einer zulässigen Ausnahme pro Land) bis 1999 befristet (sun-set-clause); große Ausnahmereiche sollen schrittweise bis zum Jahre 2005 in die GATT-Ordnung re-integriert werden (Textil- und Agrarwirtschaft).

Dennoch darf eine Erklärung dieser Erfolgsliste nicht unerwähnt bleiben: Die Erfolge der Uruguay-Runde sind keine autonomen Ergebnisse. Sie müssen in den Zusammenhang eines weltweiten Paradigmenwechsels der Wirtschaftspolitiken seit Anfang der 80er Jahre gestellt werden. Seine Kennzeichen sind: Der endgültige Abschied von der keynesianischen Geld- und Fiskalpolitik – spätestens nach dem letzten Großversuch in Frankreich (1981 – 1983); der Wechsel zur Angebotspolitik mit Preisniveaustabilität als prioritärem Ziel der Geldpolitik; der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und die Öffnung der nationalen Finanzmärkte. Dies leitete eine Phase zunehmender internationaler Konkurrenz der Wirtschafts-, Währungs- und Geldpolitiken ein, die zu einer größeren Konvergenz der wirtschaftspolitischen Ziele und Mittel sowie letztlich auch der Ergebnisse dieser Politiken führte.

Die Marktwirtschaft wurde faktisch und rechtlich eine Orientierung für die Politik – in den OECD-Ländern, in Schwellenländern und im Zusammenhang mit den Sanierungskonzepten für deren hohe Verschuldung auch in Entwicklungsländern. Zum ersten Mal wurde international in der „Charter of Paris for a New Europe“ (Paris, 21.11.1990) von den Regierungschefs der 34 Teilnehmerstaaten der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) die Marktwirtschaft als Ziel der nationalen Wirtschaftsordnungen und der Zusammenarbeit formuliert: „... economic co-operation based on market economy constitutes an essential element of our relations and will be instrumental in the construction of a prosperous and united Europe“. Darüber hinaus bekräftigte man, dass „... free enterprise (should be) encouraged and trade increased and diversified according to GATT rules“.

Angesichts dieser Entwicklung genießt die klare und wiederholte Aussage des Vertrages von Maastricht über die Wirtschaftsordnung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, sie sei eine „offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“, mit Konvertibilität der Währung(en), zwar keine Prioritätsrechte. Sie bekräftigt aber in ihrer

3 Vgl. Hasse, Rolf H., Weltwirtschaft ohne Marktwirtschaft? Selbstbeschränkungsabkommen: Die teuerste Art, Japans Exportwirtschaft zu stärken, in: Hasse, Rolf H., Josef Molsberger, Christian Watrin (Hrsg.), Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag, Stuttgart u.a. 1994, S. 389 – 411.

kodifizierten Form den internationalen Paradigmenwechsel. Während die Normen der EG-Wirtschaftsverfassung allgemein, die für die Währungsordnung sowie für die Geldordnung sogar dramatisch verändert worden sind, verharrte die „Gemeinsame Handelspolitik“ verbal im generellen Bemühungsgebot des EWG-Vertrages von 1958, „... zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen“ (Art. 110 EWG-V, nun Art. 131 EG-V). Die zähe und konfliktbereite Position der EG in der Endphase der Uruguay-Runde bestätigte, dass der wirtschaftspolitische Paradigmawechsel in der Handelspolitik auf nachhaltige Widerstände stieß – trotz oder wegen der großen Liberalisierungsanstrengungen des Projekts „Binnenmarkt '92“.

Diese retardierenden Momente einer Umbruchs-Entwicklung öffnen den Blick auf das Reservoir von Kosten und Widerständen gegenüber ökonomischer Liberalisierung. Sie zwingen zu einer pragmatischen Sicht und zur realistischen Einschätzung gegensätzlicher Interessen, deren Artikulierung über die Lobby die Schwierigkeiten skizziert, die bei der Umsetzung offener Märkte entstehen. Die unmittelbare Betroffenheit von Unternehmen und Arbeitnehmern und ihren Vertretungen bei Liberalisierungen sowie die unterschiedlichen Einschätzungen von „Gewinnen“ und „Verlusten“ durch Marktöffnungen und mehr Wettbewerb durch die Wirtschaft und durch die Politiker begründen, warum Konflikte normaler als Harmonie sind. Sie belegen, dass internationale Handelskonflikte weitgehend durch nationale Verteilungskämpfe verursacht werden. Zwei weitere Besonderheiten des Protektionismus müssen in diesem Zusammenhang ebenfalls beachtet werden. Einmal die nationale Neigung, „strategische“ Handelspolitik so zu gestalten, dass Wohlfahrtsgewinne zu Lasten des Handelspartners erzielt werden. Dem steht zweitens eine politökonomische Komponente gegenüber, bei der innerstaatlich einzelwirtschaftliche Verteilungsinteressen auch zu Lasten der Wohlfahrt des betreffenden Landes vertreten werden.

Diese Verhaltensweisen zeigen, dass die Realisierung weltweiter Arbeitsteilung im Vorfeld des Endverbrauchs immer durch protektionistische Interessen bedroht ist. Die einzigen, die eine kontinuierlich liberale Position zugunsten offener Märkte einnehmen, ist die überwiegende Mehrheit der professionellen Ökonomen.⁴ Aber es gibt auch

4 Vgl. Coughlin, Cletus C., The Controversy Over Free Trade: The Gap between Economists and the General Public, in: Federal Reserve Bank of St. Louis, Review, Vol. 84, No. 1 (Jan./Febr.) 2002, S. 1-22.

andere Gegenwehr auf dem Markt für Protektionismus und zwar sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite (vgl. unten).

2 Protektionismus – ein integraler Bestandteil der internationalen Arbeitsteilung

Protektionismus ist ein integraler Bestandteil der Entwicklung zur internationalen Arbeitsteilung. Diese Erkenntnis ist eine empirische Feststellung. Einerseits bewirkt die Öffnung der Märkte eine Intensivierung des Wettbewerbs, der eine Verbesserung für den eigentlichen Adressaten des Wirtschaftsprozesses – den Verbraucher – zur Folge hat. Andererseits entstehen durch den Abbau von Handelschranken Anpassungskosten bei den Produktionsfaktoren, die am Wertschöpfungsprozess der Produktionen beteiligt sind, die unter Wettbewerbsdruck geraten. Dieser Belastungs- bzw. Verdrängungseffekt überwiegt in der Wahrnehmung und damit in der Artikulierung von Interessen gegenüber den positiven Wohlfahrtseffekten für die Konsumenten und dem Sicherungseffekt des Wettbewerbs⁵ für die Unternehmen. Dabei ist problematisch, dass es höchst selten gelingt, den „Verlierern“ des Internationalisierungsprozesses ausreichend wahrnehmbar eine Kompensation aus den Wohlfahrtszuwächsen zu gewähren. Dieser Ausgleich erfolgt – wie bei anderen Strukturveränderungen mit Freisetzungseffekten – für den Produktionsfaktor Arbeit implizit z.T. über die sozialen Sicherungssysteme.

Die Sicherungsfunktion des Wettbewerbs und offener Märkte fehlt in der Regel in Analysen über die Effekte von Wettbewerb und des Außenhandels. Gerade offene Märkte im In- und Ausland erlauben es Unternehmen, ihre Angebote auszudehnen, neue Produkte einzuführen oder in neue regionale Märkte vorzustoßen. Produkte und Produktionsfaktoren verlieren durch den Abbau von Handelsbeschränkungen Schutz und ökonomische Renten. Als Gegengewicht eröffnen die handelspolitischen Prinzipien der Meistbegünstigung sowie der Reziprozität wirtschaftliche Optionen, die es ermöglichen, Absatz und Beschäftigung zu sichern. Sie heben zwar die Anpassungskosten nicht auf, aber sie senken sie entscheidend.

Ferner werden bei den Untersuchungen der Nachfrageseite des Marktes für Protektionismus die Gegenkräfte kaum berücksichtigt, die in denselben Branchen, die

5 Hasse, Rolf H., Die Sicherungsfunktion des Wettbewerbs, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Band 33, 1982, S. 149-164.

Protektionismus nachfragen, zugunsten offener Märkte wirken, wenn multinationale Unternehmen eine Strategie der internationalen Standortdiversifikation verfolgen (vgl. unten Kapitel V). Schließlich existiert auch eine „List des Systems“ als positives Gegengewicht zur Nachfrage nach Protektionismus. Die GATT/WTO-Verhandlungsverfahren haben eine merkantilistische Grundstruktur; Marktzugangsmöglichkeiten werden als Eigentumsrechte anerkannt. Dennoch führt der Austausch dieser Marktzugangsrechte zu mehr oder weniger gewollten positiven Ergebnissen, die den internationalen Liberalisierungsprozess vorantreiben.⁶ Darüber hinaus gibt es Überlegungen und Möglichkeiten, das Angebot an Protektionismus einzudämmen, indem der Ermessensspielraum dieses Anbieters – der Staat – rechtlich eingeschränkt wird, wie im normalen Zivilrecht auch (vgl. unten).

In Parenthese sei darauf hingewiesen, dass die Wohlfahrtstheorie mit ihren Begriffen unvorsichtig normativ ist – unfreiwillig fast orthodox marxistisch formuliert. Die tatsächlichen politökonomischen Aspekte werden dadurch verzerrt. Der Begriff „Produzentenrente“ suggeriert, dass es bei der Einführung von Handelsbeschränkungen oder bei deren Abbau allein um Gewinne und Verluste der Unternehmens- und damit der Kapitaleseite geht. Diese Vermengung von produktionstheoretischen Aspekten mit Kategorien der funktionellen und personellen Einkommensverteilung kann und sollte dadurch vermieden werden, dass von einer „Wertschöpfungsrente“ gesprochen wird. Dadurch wird klar, wer am Produktionsprozess beteiligt ist (Arbeit und Kapital) und wer bei größerer Importkonkurrenz Einkommensverluste zu befürchten hat und deshalb Anreize besitzt, sich zu Koalitionen zugunsten einer Nachfrage nach protektionistischen Interventionen zusammen zu schließen (Arbeitgeber und Gewerkschaften).

Die internationale Arbeitsteilung hat über die Jahrhunderte stetig zugenommen – ebenso aber auch die Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten der nationalen Wertschöpfung. Folgerichtig sind das GATT 47 sowie das GATT 94 Rechtsordnungen, um

- den internationalen Handel von Beschränkungen zu befreien und
- den erreichten Stand der Liberalisierung faktisch und rechtlich abzusichern.

GATT 47/GATT 94 sind pragmatisch konzipiert, sie tragen der politökonomischen Realität Rechnung, indem sie die Wiedereinführung von Handelsschranken erlauben,

6 Vgl. Bagwell, Kyle, Robert W. Staiger, The WTO as a Mechanism for Securing Market Access Property Rights: Implications for Global Labour and Environmental Issues, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 15, No. 3, Summer 2001, S. 69-88.

allerdings darauf dringen, dass Kompensationen angeboten werden, um das Liberalisierungsniveau zu gewährleisten.

Protektionismus als wirtschaftspolitische Zielsetzung ist im Zeitalter des Merkantilismus entstanden. Seit dieser Zeit gibt es zwar Varianten des Protektionismus, aber keine grundlegenden Veränderungen. Das Angebot an Protektionismus wird vom (inter-)national vorherrschenden Paradigma der Wirtschafts- und Währungspolitik bestimmt. Das Angebot von Protektionismus ist um so größer, je interventionistischer die Wirtschaftspolitik ist. Man kann diesen Zusammenhang auch wie folgt als These formulieren: *Gilt für die Wirtschaftspolitik das Paradigma des Interventionismus, dann gilt für den Protektionismus das Say'sche Gesetz – das Angebot schafft sich seine Nachfrage.*

Bei der Analyse des Protektionismus wird – zumindest in der ökonomischen Analyse – häufig eine Ursache zu gering geschätzt, die auf dem politökonomischen Markt für Protektionismus wie eine Nährlösung wirkt: die Gestaltung des internationalen Handelsrechts. Internationales Handelsrecht ist durch die Ratifizierung der GATT-Abkommen formal Bestandteil der nationalen Rechtsordnungen. Im Gegensatz zum Zivilrecht in einer nationalen Wirtschaftsordnung ist aber das internationale Handelsrecht kein individuell einklagbares Recht. Dieses Recht ist ein nahezu ausschließliches Recht der politischen Exekutive den Staatsbürgern gegenüber und ausländischen Exekutiven gegenüber. Dieser Ermessensspielraum für den Großakteur „Staat“ auf dem politischen Markt erklärt, warum das wirtschaftspolitische Paradigma von so großer Bedeutung ist, warum die Nachfrage nach Protektionismus so lohnend sein kann und warum Verstöße gegen GATT/WTO-Recht häufig nur unzureichend geahndet werden. Der staatliche Aktionsradius erstreckt sich nicht nur auf die Importseite mit traditionellen Handelsbeschränkungen und Importschutzmaßnahmen, die manchmal unter legaler Piratenflagge segeln (Antidumpingpolitik), sondern auch auf die Exportseite. Die Bemühungen der großen Handelsnationen und –blöcke haben zugenommen (USA-Section 301, EU mit ihrer Marktöffnungsstrategie), gegen fragwürdige ausländische Handelspraktiken ihren Exporten gegenüber Drohpositionen einzunehmen oder Gegenmaßnahmen vorzusehen. Dies ist ein einseitiges Konfliktrecht parallel zur rechtsstaatlichen Schlichtungssystematik der WTO.

Diese Erkenntnis lässt sich in eine ordnungspolitische Leitlinie fassen:

Will man international offene Märkte langfristig sichern, muss man den z.Z. existierenden, großen Ermessensspielraum der staatlichen Exekutiven in der Handelspolitik einschränken. Der momentan allein bestehende Rückkoppelungsprozess

der Abwahl über politische Wahlen ist zu grob und deshalb zu ineffektiv, zumal in der öffentlichen Wahrnehmung die Kosten der Liberalisierung stärker wahrgenommen werden als die Vorteile. Eine Neuordnung der Kompetenzen und ein privates Klagerecht gegen handelspolitische Eingriffe, die GATT-Recht verletzen, ist erforderlich.⁷

3 Wie eindeutig ist der Abbau des Protektionismus seit 1948?

Der verbreiteten Auffassung, dass von 1948 an mit Hilfe der GATT-Runden der Protektionismus stetig und nachhaltig abgebaut worden ist, möchte ich folgende These entgegenhalten: *Es gab seit 1948 mehrere Phasen, in denen der Protektionismus deutlich zugenommen hat, auf jeden Fall nicht abgebaut worden ist.* Diese These soll hier nicht mit der Entstehung des „neuen Protektionismus“ (nicht-tarifäre Handelshemmnisse) untermauert werden. Ebenfalls werden die Versuche einer „strategischen Handelspolitik“ und des aggressiven Bilateralismus, wie er von den Ländern der Triade untereinander und gegenüber anderen Ländern eingesetzt worden ist, ausgeklammert. Für die Begründung wird ein vernachlässigtes Phänomen der Außenwirtschaftstheorie sowie der Außenwirtschaftspolitik aufgegriffen: die Interdependenz zwischen der Freiheit des Handelsverkehrs sowie der Freiheit des Zahlungs- und Kapitalverkehrs.⁸ Die politische Missachtung dieser Interdependenz wirkte wie Protektionismus, der entweder nicht erkannt oder geleugnet wurde.

Dem Abbau von Handelsbeschränkungen weltweit über GATT-Runden bzw. regional mit Hilfe der OEEC/OECD und in der EWG standen häufig Phasen gegenüber, in denen national und international Kapitalverkehrskontrollen teilweise massiv verschärft worden sind (u.a. 1961 ff., 1967 ff., 1971 ff., 1981 ff.).⁹ Entgegen der weitverbreiteten

7 Vgl. Immenga, Ulrich, Entwicklung einer internationalen Wettbewerbsordnung – ein Instrument der Handelspolitik? in: FIW, Die Bedeutung der WTO für die europäische Wirtschaft, Referate des XXX. FIW-Symposiums, FIW-Schriftenreihe, Heft 173, S. 107 – 120; Hasse, Rolf H., Bastian Hepperle, Susanna Wolf, Weiterentwicklung des handelspolitischen Instrumentariums, Hamburg 1994, Kap. III und V (Dieses Gutachten ist nur über das Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig zu erhalten).

8 Vgl. Willgerodt, Hans, Handelsschranken im Dienste der Währungspolitik, Düsseldorf und München 1962.

9 Vgl. Werner, Horst, Die Kontrolle internationaler Kapitalbewegungen, Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Band 33, Köln 1976; Hasse, Rolf H., Horst Werner, Hans Willgerodt, Außenwirtschaftliche Absicherung zwischen Markt und Interventionismus. Erfahrungen mit Kapitalverkehrskontrollen, Frankfurt/Main 1975.

Behauptung, dass Kapitalverkehrskontrollen den Handelsverkehr nicht beeinträchtigen, kann die Gegenthese belegt werden, dass diese Formen der Devisenbewirtschaftung sehr wohl die Entwicklung des internationalen Handels diskretionär bremsen. Erleichtert worden ist diese Politik, weil für Kapitaltransaktionen weder in der IWF-Charta (bis heute) noch bis zum Vertrag von Maastricht im EWG- und EG-Vertrag eine Verpflichtung zugunsten der Freiheit des Kapitalverkehrs verankert wurde. Kapitalverkehrskontrollen wurden eingesetzt, um Wechselkursänderungen (in der Mehrzahl Abwertungen) zu vermeiden. Ein beabsichtigter Neben- und auch Hauptzweck ist der eines Surrogates für Handelsinterventionen gewesen: Devisenbewirtschaftung im Dienste der Handelspolitik. Die Ursachen der Zahlungsbilanzungleichgewichte waren in der Regel monetärer Natur – internationale Inflationsdifferenzen. Wenn Kapitalverkehrskontrollen eingeführt werden, um eine Aufwertung zu verhindern bzw. zu verzögern (Devisenbannwirtschaft), wirkt diese Art von Devisenbewirtschaftung wie ein Wechselkursprotektionismus auf der Importseite und eine Exportsubventionspolitik auf der Ausfuhrseite. Im häufigeren Fall, wenn eine Abwertung verhindert bzw. verzögert werden soll, wirken Kapitalverkehrskontrollen wie eine reale Aufwertung; die eigenen Importe werden verbilligt und die Exporte verteuert. Vielfach wird der protektionistische Effekt deshalb durch Maßnahmen erzeugt, die Importe unmittelbar verteuern, wie zum Beispiel durch Importdepots (unverzinsliche Einlagen in Höhe von 50 bis 100 % des Importwertes).

Die Wende dieser Politik und damit auch der Durchbruch zur Liberalität des internationalen Wirtschaftsverkehrs, also des Handels-, Zahlungs- und Kapitalverkehrs, lässt sich auf März 1983 datieren. Ausschlaggebend ist die Entscheidung der französischen Regierung gewesen, den wirtschaftspolitischen Alleingang mit keynesianischer Politik und sozialistischer Nationalisierung zu beenden. Es wurde nicht nur eingesehen, dass die Kombination aus festen Wechselkursen (EWS), autonomer Wirtschaftspolitik und Kapitalverkehrskontrollen unvereinbar mit der europäischen Integration sei. Die Lösung des wirtschafts- und währungspolitischen Dreiecks aus festen Wechselkursen, nationaler Wirtschaftspolitik und Konvertibilität der Währung verlangte eine neue Gestaltung der französischen Geld-, Währungs- und Fiskalpolitik. Es wurde nicht nur beschlossen, im Europäischen Währungssystem zu verbleiben. Zusätzlich wurde der französische Finanzmarkt geöffnet, die Konvertibilität des Franc schrittweise realisiert und die Konkurrenz zur D-Mark aufgenommen. Trotz aller Widerstände wurde die Wirtschaftspolitik marktwirtschaftlicher und damit das

Programm „EU-Binnenmarkt '92“ überhaupt erst annehmbar.¹⁰ Die „interne“ Handelspolitik der EG führte durch das Programm „Binnenmarkt '92“ zu einer nachhaltigen Öffnung auch der französischen Märkte. Die „externe“ Handelspolitik gegenüber Drittstaaten wurde das Feld, auf dem die französische Regierung versuchte, ihre merkantilistische Auffassung zu „europäisieren“ – trotz oder wegen des „Binnenmarkts '92“.

Der Wandel Frankreichs im März 1983 ist m.E. der Beginn der politisch akzeptierten Globalisierung zwischen den OECD-Staaten gewesen, der von den internationalen Finanzmärkten dominiert wird. Dadurch sind in mehrfacher Hinsicht Bedingungen entstanden, wie sie zuletzt vor 1914 existierten (Konvertibilität der Währungen, Entnationalisierung der Zinspolitik, Sicherung der Offenheit der Gütermärkte). Vor 1914 gab es ebenfalls Zollerhöhungen, aber kaum mengenmäßige Handelsbeschränkungen. Die Schlussfolgerung aus dieser Konstellation zwischen Güter- und Finanzmärkten ist: *Bei offenen Finanzmärkten und gesicherter Konvertibilität der Währungen sind nachhaltige Eingriffe in den Handelsverkehr nur sehr begrenzt möglich, denn die Finanz- und Devisenmärkte sanktionieren eine derartig protektive Politik sofort.*

Flexible Wechselkurse¹¹ und eine geringe Größe des Landes verstärken den Effekt der Sicherung des Liberalitätsniveaus. Probleme entstehen, wenn große Länder eine protektive Politik riskieren. Deshalb ist ihre Verantwortung für die Weltwirtschaftsordnung auch besonders groß.

10 Vgl. Johannsen, Hans-Markus, Die ordnungspolitische Haltung Frankreichs im Prozess der europäischen Einigung, Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 15, Frankfurt/Main usw. 1999.

11 Zollerhöhung → Verringerung der Importausgaben → Aufwertungseffekt → Verlust von Vorteilen bei der geschützten Branche, bei anderen Importersatzgüterproduzenten sowie bei Exportbranchen = rasche negative Rückkoppelung des Protektionismus.

4 Liberalisierung und mehr Protektionismus: Elemente eines Paradoxons?

Auf ein Paradoxon der zukünftigen Entwicklung soll aufmerksam gemacht werden: *Die Uruguay-Runde wird zu mehr (Einzel-)Protektionismus führen.* Zutreffend ist, dass die Uruguay-Runde das Liberalisierungsniveau sowie den Anwendungsbereich der GATT-Prinzipien verbessert hat (Zollsenkungen, Regelung der Selbstbeschränkungsabkommen, Zollbindung, Einbindung des Textil- und Agrarhandels, Ausdehnung der GATT-Prinzipien auf den Dienstleistungsverkehr (GATS) sowie auf den Handel mit geistigem Eigentum (TRIPS), Schlichtungsverfahren u.a.m.). Dies alles darf den Blick aber nicht zu sehr dafür trüben, dass neue Probleme entstehen werden:

- Die Ausweitung der GATT-Prinzipien auf neue Märkte wird eine neue Nachfrage nach Protektionismus und ganz neue Formen des Protektionismus kreieren, auf die man sich vorbereiten muss;
- die zögerliche Öffnung des Textil- und Bekleidungsmarktes sowie des Agrarmarktes kann zwischenzeitlich neue, negative Interdependenzen in der Nachfrage nach Protektionismus (log-rolling) hervorrufen – auch im Rahmen von Kompensationen bei der Rücknahme von Liberalisierungen in der WTO.

Weitere Bereiche bzw. Ursachen einer Protektionsgefährdung sind:

- Die mangelnde Regelung des Problems privater Wettbewerbsbeschränkungen bei internationalen Transaktionen¹²;
- die mangelhafte Konsensbildung zwischen den großen Handelsnationen zugunsten offener Märkte bzw. die häufige Entstehung von Handelskonflikten (vgl. unten);
- die Mehrzahl der neuen WTO-Mitglieder haben keine liberale Erfahrung und sind eher zurückhaltend, wenn eine Öffnung ihrer nationalen Märkte durchgesetzt werden soll bzw. mehr Transparenz und mehr Rechtssicherheit (z.B. Zollbindung) in ihre Handelspolitik eingeführt werden sollen (vgl. Tab. 1 - 2);
- die Ausnahmen gem. Art. XXIV. GATT (regionale und inter-regionale Präferenzzonen auch zwischen regionalen Blöcken) sind sehr zahlreich geworden und nehmen weiter zu. Im Prinzip sind sie eher interventionistisch denn

12 Grossmann, Harald, Georg Koopmann u.a., Handel und Wettbewerb-Auswirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen zwischen Unternehmen auf die internationale Arbeitsteilung, Baden-Baden 1998.

liberalisierend und beeinträchtigen die Fähigkeit des GATT, effiziente multilaterale Lösungen herbeizuführen.¹³ Jede Präferenzzone definiert sich durch Diskriminierung und diese wird umso nachhaltiger, je kleiner die Präferenzzone ist. Die Vielzahl der Ursprungsregeln erhöhen eindeutig die Transaktionskosten.¹⁴

5 Sicherungen der Freiheit des Handelsverkehrs

Der internationale Handelsverkehr bleibt gefährdet. Die Suche nach Sicherungen der Freiheit des internationalen Handels bleibt unverändert eine Daueraufgabe. Welche Sicherungen kann man aktiv einführen? Die Analyse der Entwicklung und der Schwachpunkte führt zu Schlussfolgerungen, die in konkrete Vorschläge geformt werden können.

1. Da Handelspolitik immer noch ein Bereich stark diskretionärer, nationaler Politik ist, geht jede Strategie, die die Offenheit der Gütermärkte allein durch staatliche Aktivitäten sichern lassen will, davon aus, dass alle politischen Akteure von dem Paradigma der Vorteilhaftigkeit der internationalen Arbeitsteilung dauerhaft überzeugt sind *und* es auch durchsetzen.

Soviel Vertrauen in exogene politische Überzeugungen und Aktionen bringt ein liberaler Ökonom nur zeitweise auf. Die Realität stützt derartige Erwartungen nicht.¹⁵ Der liberale Ökonom fühlt sich viel sicherer, wenn es endogene, marktinterne Mechanismen gibt, die Protektion abwehren. Dies wäre gegeben, wenn bereits auf der Ebene der Unternehmen die Nachfrage nach Protektionismus abgewehrt würde. Dann wäre das Problem der Asymmetrie der Interessenwahrnehmung auf dem politischen Markt für Protektionismus (stark organisierte Nachfrage nach Protektionismus, schwächere Organisation der Akteure, die Protektion ablehnen, z.B. die Verbraucher) gebannt. Die klassische

13 Vgl. Bagwell, Kyle, Robert W. Staiger, An Economic Theory of GATT, in: The American Economic Review, Vol. 89, No. 1, March 1999, S. 215-247.

14 Vgl. Kaufmann, Donatus B., Ursprungsregeln. Die internationale und europäische Gestaltung der Ursprungsregeln, Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Band 8, Baden-Baden 1996.

15 Vgl. u.a. Rielly, John E. (ed.), American Public Opinion and U.S. Foreign Policy 1999, Chicago 1999.

Folgerung, der Verbraucher sei in diesem Prozess der „forgotten man“, könnte dann variiert werden.¹⁶

Eine Tendenz der endogenen Protektionsabwehr ist als Ergebnis des Globalisierungsprozesses zu beobachten, und sie ist auch analytisch begründbar¹⁷: Einmal bei multinationalen Unternehmen, die eine Strategie verfolgen, ihre Produktionsstandorte für Halb- und Fertigfabrikate international zu optimieren. Sie sind auf offene Märkte angewiesen und bilden Gegenparteien zu den Unternehmen in derselben Branche, die „national“ geblieben sind und deshalb eine Diskriminierung ausländischer Waren verlangen. In- und Ausland wird durch die Internationalisierung der Produktion zu einer wirtschaftlichen Dimension, die die traditionelle Vorstellung, man schütze durch Handelsschranken die nationale Wertschöpfung, weitestgehend auflöst.¹⁸ Eine zweite Stütze der endogenen Abwehr müssten Finanzinstitutionen übernehmen, die international tätig sind. Sie finanzieren in verstärktem Maße Unternehmen, die international agieren. Weil dadurch der „Heimatmarkt-Aspekt“ an Bedeutung verliert und weil die Finanzierungsformen für Unternehmen und Banken marktsensibler werden, müssen Finanzinstitutionen ein Interesse an der ungestörten Abwicklung internationaler Transaktionen haben. Die Interdependenz zwischen Waren, Dienstleistungen und Finanzierungsaktionen begründet das Interesse dieser Institutionen an offenen Märkten und ihre Abwehrposition gegenüber Protektionsnachfrage. Noch fehlt die explizite Wahrnehmung dieses Interesses.

2. Eine andere Form der Sicherung offener Märkte ist die Schaffung größerer Rechtssicherheit für Private gegenüber dem staatlichen Ermessensspielraum in der Handelspolitik. Das übliche internationale Mittel ist die verbesserte Form der Streitschlichtung. Erwägenswert ist aber auch oder sogar vorrangig, eine Veränderung des politischen Ermessensspielraums.

16 Vgl. Summer, William Graham, *War and other Essays*, New York 1970, darin: ders., *On the Case of a Certain Man who is Never Thought of* (1884), S. 247-253; ders., *The Case of the Forgotten Man further Considered* (1884), S. 257-268.

17 Vgl. Hasse, Rolf H., *Intra-Firmenhandel und Protektionismus. Ein Beitrag zur endogenen Abwehr der Nachfrage nach Protektionismus*, in: Hartmut Berg, *Globalisierung der Wirtschaft: Usachen – Formen – Konsequenzen*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Band 263, S. 103-126.

18 Diese Vorstellung soll Abraham Lincoln wie folgt formuliert haben: „I do not know much about the tariff, but I know this much, when we buy manufactured goods abroad, we get the goods and the foreigner gets the money. When we buy the manufactured goods at home, we get both, the goods and die money.“ Zitiert nach: Taussig, F. W., *Free Trade, the Tariff and Reciprocity*, New York 1920, S. 44 f.

Die Gestaltung der Streitschlichtung in der WTO ist ein unerwartet großer Fortschritt gewesen, der die Rechtssicherheit nachhaltig gefördert hat. Dennoch beruht auch dieses System auf dem Grundsatz, dass die Akteure der internationalen Handelspolitik allein die staatlichen, also die politischen Exekutiven sind. Die eigentlichen Akteure der internationalen Marktwirtschaft, die Anbieter und Nachfrager von Waren und Diensten, haben kein eigenes Recht, sich gegen Verstöße des Handelsrechts zur Wehr zu setzen. Ihre Möglichkeiten werden auf die Einflussnahme durch Überzeugung und Lobbying beschränkt. Aus diesem Grunde ist über eine „Privatisierung des internationalen Handelsrechts“ ernsthaft nachzudenken. Dies würde verlangen, das Handelsrecht in das nationale Zivilrecht voll/teilweise einzufügen und Privaten ein Klagerecht auf Durchsetzung von GATT-Prinzipien einzuräumen. Gleichzeitig würde in diesem Ausmaße der Ermessensspielraum der politischen Exekutive beschränkt. Elemente eines solchen Rahmens spielten bei den Rechtsverfahren um die Bananen-Marktordnung der EG vor deutschen Gerichten eine Rolle. In Italien bestand dieser Grundsatz – teilweise – vor dem Beitritt zur EWG!

3. Eine ganz andere Möglichkeit, mehr politische Sicherheit in die internationale Handelsordnung einzubauen, besteht darin, Handelskonflikte besser als bisher zu beherrschen. Sehr viele Handelskonflikte entstehen zwischen den Ländern der Triade, in den letzten Jahren vornehmlich zwischen den USA und der EG. Aufgrund des Gewichts beider Handelsblöcke ist das Verhalten beider für die internationale Handelsordnung von besonderer Bedeutung. Beachtet werden muss dabei nicht nur die schiere Größe, sondern auch, dass beide Blöcke über einen Rechtsrahmen für den internationalen Handelsverkehr verfügen, der eine Politik des „aggressiven Bilateralismus“ ermöglicht.

Aufgrund der Risiken und Chancen für die internationale Handelsordnung wird vorgeschlagen, dass die Länder der Triade (Japan, USA, EG) eine von der WTO abgekoppelte Verhandlungsrunde führen, mit der sie ihre gegenseitigen Handelskonflikte bereinigen und helfen, die WTO-Prinzipien durchzusetzen. Dieser Vorschlag kollidiert nicht mit dem Doha-Prozess sondern zielt auf eine Konfliktlösung und Liberalisierung im Sinne der WTO-Prinzipien, für die innerhalb des GATT 94 keine Verfahren existieren.

Dieser Prozess – TRIEMA (Trilateral Equal Market Access) – sollte unter der Aufsicht/mit Hilfe der OECD geführt werden, um Befürchtungen eines Alleinganges zu vermeiden und die Maklerdienste dieser Institution zugunsten von

Liberalisierung zu nutzen. Dieser Prozess könnte vom „Trans-Atlantic Business Dialogue“ unterstützt werden, der zu einer trilateralen Institution auszuweiten wäre, indem die japanischen Wirtschaftsverbände eingebunden würden.¹⁹ Die ursprüngliche Idee der Trans Atlantic Free Trade Association (TAFTA) bekäme somit eine andere Dimension und einen viel konkreteren und liberaleren Inhalt.

6 Ein Zwischenfazit: die Nachfrage nach Protektion ist dauerhaft und wandlungsfähig

Die Nachfrage, den internationalen Austausch von Gütern und Diensten zu beschränken, wird solange ausgeübt, solange die Dynamik des internationalen Wettbewerbs zu Strukturveränderungen führt und Unternehmer und Arbeitnehmer Chancen haben, eine handelspolitische Sonderbehandlung eingeräumt zu bekommen. Strukturveränderungen sind ein immanentes Element der internationalen Arbeitsteilung. Solange Handelspolitik ein staatliches Aktionsfeld mit größeren Ermessensspielräumen ist, ist davon auszugehen, dass eine Nachfrage nach Protektionismus normaler Bestandteil des politökonomischen Prozesses ist. Das Ausmaß hängt von der Neigung der Politik zu wirtschaftspolitischen Interventionen und diese von der Gestaltung der Rechtsordnung für den internationalen Handelsverkehr ab.

Da die Globalisierung zunimmt und neue Bereiche in die internationale Arbeitsteilung einbezogen werden, wird die aktive Nachfrage nach Protektionismus zunehmen. Wege zur Eindämmung der Nachfrage und des Angebots von Protektionismus wurden skizziert. Die Bemühungen zur Sicherung international offener Märkte dürfen nicht erlahmen, da die Interessen für Protektionismus in der Regel besser organisierbar sind als die für die Offenheit der Märkte. Nur so kann vermieden werden, dass der eigentlich wichtigste Akteur in der Marktwirtschaft, der das Ziel aller wirtschaftlichen Bemühungen ist – der Konsument – nicht zum „forgotten man“ der Handelspolitik wird.

¹⁹ Vgl. Hasse, Rolf H., TRIEMA: Ein Vorschlag zur trilateralen Zählung von Handelskonflikten, NORD-SÜD aktuell, Jahrgang XV, Nr. 2, 2001, S. 262 – 266.

Tabelle 1: Die regionale Gliederung der GATT-Vertragsparteien bzw. WTO-Mitgliedstaaten

| Region | 1948 | 1994 | 1996 | 2000 |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Europa ¹ | 8 | 28 | 29 | 36 |
| Nordamerika | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Lateinamerika | 2 | 25 | 26 | 28 |
| Afrika | 2 | 42 | 42 | 45 |
| Asien ² | 7 | 24 | 25 | 28 |
| Ozeanien | 2 | 2 | 2 | 4 |
| Gesamt | 23 | 123 | 125 | 143 |

¹ Einschließlich Mittel-Ost-Süd-Europa und Baltische Staaten, EU-Staaten einzeln gezählt.

² Einschließlich GUS-Staaten.

Quelle: Senti, Richard, GATT-System der Welthandelsordnung, Zürich 1986, Anhang 2; ders., GATT-WTO: Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Institut für Wirtschaftsforschung der ETH-Zürich 1994, S. 21-25; ders. WTO. System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000, S. 110; eigene Ergänzungen.

Tabelle 2: Gliederung der GATT-Vertragsparteien bzw. WTO-Mitgliedstaaten nach ihrem Entwicklungsstand

| | Industriestaaten | | Schwellenländer | | Wirtschaftlich schwache Länder |
|---------------------|-------------------------|-------------|------------------------|-------------|---------------------------------------|
| | <u>1948</u> | <u>2000</u> | <u>2000</u> | <u>1948</u> | <u>2000</u> |
| Europa ¹ | 8 | 28 | - | - | 8 |
| Nordamerika | 2 | 2 | - | - | - |
| Lateinamerika | - | - | 3 | 2 | 25 |
| Afrika | 1 | 1 | - | 1 | 44 |
| Asien ² | - | 1 | 6 | 7 | 27 |
| Ozeanien | 2 | 2 | - | - | 3 |
| Gesamt | | | | | |

¹ Einschließlich Mittel-Ost-Süd-Europa und Baltische Staaten, EU-Staaten einzeln gezählt.

² Einschließlich GUS-Staaten.

Quellen: Vgl. Tabelle 1, eigene Zuordnung.

Tabelle 3: Veränderungen der Zollbindung vor und nach der Uruguay-Runde

| Regionen und Sektoren | Vor Uruguay | | Nach Uruguay | |
|-----------------------------------|--------------------|-----------------|---------------------|------------------|
| | Nominal | Handelgewichtet | Nominal | Handelsgewichtet |
| Industrieländer | 78 | 94 | 99 | 99 |
| Nordamerika | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Europa (EU, EFTA) | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Lateinamerika | 38 | 57 | 67 | 100 |
| Asien | 17 | 36 | 98 | 70 |
| Reformstaaten | 73 | 74 | 72 | 96 |
| Osteuropas | | | | |
| Wirtschaftlich schwache Länder | 22 | 14 | 72 | 59 |
| <u>Exkurs: Agrarzölle</u> | 0 | | 100 | |

Quelle: GATT, News of the Uruguay-Round, April 1994, S. 7.