

Mehr Freihandel oder vermindertes Liberalisierungstempo – Welche Ergebnisse sind von der WTO-Konferenz zu erwarten?

3

Vom 9. bis 13. November findet in Doha/Qatar die vierte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO statt. Wird das Treffen zu einem weiteren Abbau von Handelsschranken führen oder wird ein vermindertes Liberalisierungstempo eingeschlagen?

Der Prozess der Handelsliberalisierung sollte wieder angestoßen werden

Auf dem Weg nach Doha

Vom 9. bis 13. November findet in Doha/Qatar nach Genf (1996), Singapur (1998) und Seattle (1999) die vierte Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation WTO statt. Gegenstand der Beratungen wird vornehmlich die Frage sein, ob die Eröffnung einer neuen Verhandlungsrunde über die weitere Liberalisierung des internationalen Handels konsensfähig ist. Die Organe der WTO haben den 142 Mitgliedstaaten dazu einen Verhandlungsvorschlag als Grundlage der Beratung zugehen lassen.

Im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens GATT, einer 1948 von 23 Signatarstaaten getroffenen Vereinbarung zur Liberalisierung des Welt Handels für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, hat es insgesamt acht multilaterale »Handelsrunden«, zunächst in Form von Zollsenkungsvereinbarungen, später auch in Form eines Abbaus von nichttarifären Handelshemmnissen, gegeben, deren letzte die 1994 abgeschlossene Uruguay-Runde war. In Seattle sollte 1999, erstmals unter den Auspizien der 1995 gegründeten WTO, die neunte dieser Runden, die so genannte Millenniums-Runde, beschlossen werden. Der Beschluss kam bekanntlich nicht zustande. Vordergründig scheiterte das Treffen an den massiven Protesten militanter Globalisierungsgegner. Tatsächlich waren es jedoch unzureichend ausgeprägte Liberalisierungsinteressen der wichtigsten Welthandelsnationen. Das innenpolitisch motivierte Desinteresse der Clinton-Administration an einem den Importdruck weiter verstärkenden Liberalisierungsschub, die agrarpolitisch motivierte, haltende Taktik der Europäer und der Unmut der nur unzureichend in die Ver-

handlungen am Ort einbezogenen Entwicklungsländer standen einer Einigung entgegen. So lastet auf der jetzigen Konferenz der Druck, dass bei einem erneuten Scheitern für vermutlich lange Zeit mit nennenswerten Marktöffnungen nicht mehr zu rechnen ist. Bilaterale Verhandlungen würden an die Stelle der fehlenden multilateralen Vereinbarungen treten mit der Folge, dass kleine Länder, deren Marktöffnungsangebote den großen Ländern nur marginale Vorteile brächten, ausgeschlossen blieben.

Die aktuelle Situation

Die Konferenz von Doha findet in einem schwierigen wirtschaftlichen und politischen Umfeld statt.

Die USA erleben nach dem längsten Boom ihrer Geschichte in Friedenszeiten einen drastischen Konjunkturerinbruch. In Europa werden die prognostizierten Wachstumsraten ebenfalls Monat für Monat nach unten revidiert. In Japan ist das Ende der Stagnation nicht in Sicht. In allen drei Regionen nimmt die Arbeitslosigkeit zu. In solchen Zeiten sind Programme zur Marktöffnung wenig populär. Die bereits konjunkturell begründete Sorge der Arbeitnehmer um ihre Arbeitsplätze wird durch den befürchteten Importdruck noch verstärkt.

Die Handelsdaten des ersten Halbjahres 2001 zeigen bereits die Wirkungen der Rezession. Der Welthandel, der im Jahr 2000 noch um 12% real gewachsen war, liegt im ersten Halbjahr 2001 nur noch 2% höher als im ersten Halbjahr 2000. Pro-



Karlhans Sauernheimer*

* Prof. Dr. Karlhans Sauernheimer leitet das Institut für Allgemeine und Außenwirtschaftstheorie an der Universität Mainz und ist Mitglied des Wissenschaftlichen Beirates des ifo Instituts. Die Beiträge sind auszugsweise in englischer Sprache im CESifo Internet Forum auf unserer Website www.cesifo.de zu finden.

duktion, Handel und Beschäftigung reflektieren lehrbuchartig die Wirkungen eines ölpreisbedingten Kostenschubs von 1999, genauso wie in den Jahren 1973 bis 1975 und 1979 bis 1981. Der konjunkturelle Abschwung und die Handelskontraktion werden sich zudem noch verstärken, weil in den genannten Daten die Auswirkungen des 11. September noch nicht enthalten sind.

Gleichwohl wäre es ein großer Fehler, wenn die Mitgliedsländer der WTO die langfristig wirkende allokativen Entscheidung, den Marktzugang zu verbessern, den kurzfristigen konjunkturellen Nöten opfern würden. Die Handelspolitik hat die Aufgabe, Arbeit dauerhaft effizient einzusetzen, nicht die Beschäftigungshöhe kurzfristig zu manipulieren. Der einer Geringschätzung des Beschäftigungsziels wahrlich nicht verdächtige J.M. Keynes vermerkt zu der Frage der Beschäftigungswirkung von Einfuhrbeschränkungen: »Der Zoll schafft Arbeit und vernichtet Wohlstand. Er leistet nichts, was nicht ein Erdbeben effizienter zuwege brächte«.

Die Akteure

Die USA verlangen in Doha zu Recht weitere Liberalisierungsschritte im Bereich des Agrarhandels und der Dienstleistungen. Umwelt- und Arbeitsstandards haben auf der Prioritätenliste der Bush-Administration einen niedrigeren Stellenwert als bei Clinton. Außerdem steht – anders als in Seattle – kein Wahlkampf vor der Tür. Schließlich könnte die Handelspolitik für Bush durchaus ein hilfreiches Instrument sein, im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gemeinsame Interessen mit den Handelspartnern des Südens zu dokumentieren. Daher dürften die USA ein deutlich größeres Interesse an einer neuen Verhandlungsrunde haben als noch 1999.

Die Europäer plädieren für eine neue Handelsrunde mit einer breiteren Agenda insbesondere unter Einschluss der Beziehungen zwischen Handel, Umwelt und Entwicklung sowie von Regeln für Wettbewerb und Direktinvestitionen. Mit dem im Mai dieses Jahres gefassten Beschluss, den 49 ärmsten Entwicklungsländern den Zugang auf den europäischen Markt für alle Erzeugnisse außer Waffen zu öffnen, hat die EU ein plakatives, den Status quo allerdings kaum veränderndes und zudem die übrigen Entwicklungsländer diskriminierendes, handelspolitisches Signal gegeben. Die Forderung, Direktinvestitionen in das WTO-Regelwerk einzubeziehen und für sie ebenfalls die Grundsätze der Liberalisierung und der Nichtdiskriminierung zu verlangen, verdient jedoch Unterstützung, da insbesondere nach dem Scheitern des OECD-Investitionsabkommens ein Rückfall in den Bilateralismus droht.

Die Entwicklungsländer fordern zu Recht verstärkten Marktzugang in den Industrieländern, insbesondere im Bereich

von Agrarprodukten, Textilien und sonstigen Industriewaren. Sie wehren sich gegen protektionistischen Missbrauch von Antidumpingmaßnahmen, verlangen Zugang zu überlebensnotwendigen Medikamenten unbeschadet von Patent- oder Lizenzrechten der Industrieländer und wünschen eine präferenzielle Behandlung als Gruppe. Vorschriften betreffend Arbeitsschutz oder Umweltschutz lehnen sie ab, weil sie hierin drohenden Missbrauch für protektionistische Zwecke sehen. Vordringlicher als eine neue Runde sehen sie die Umsetzung der Verpflichtungen, die die Industrieländer in der Uruguay-Runde bereits eingegangen waren (Implementierung).

Die WTO selbst hat aus dem Scheitern der Seattle-Konferenz Konsequenzen gezogen: Sie hat die Entwicklungsländer frühzeitig und umfänglich in den Meinungsbildungsprozess einbezogen. Sie kommuniziert mit NGOs und Umweltverbänden. Die Doha-Konferenz ist insoweit besser vorbereitet als jene in Seattle.

Die Globalisierungsgegner müssen gehört – und belehrt – werden. Sie irren, wenn sie meinen, die Globalisierung schade den Armen. Das Gegenteil ist richtig: Der Verzicht auf Handel nimmt den Arbeitskräften des Südens die Chance, die Kaufkraft des Nordens für ihre Produkte zu gewinnen. Die Forderung nach einem Globalisierungsstopp bedeutet den Schutz der Arbeit des Nordens vor der des Südens und ist daher reaktionär.

China wird in Doha der WTO beitreten und vier Wochen später, nach erfolgter Ratifizierung, Mitglied der WTO werden. Dieses Ereignis, dem 15 Jahre lange Verhandlungen vorausgingen, wird die Handelsbeziehungen der Welt mehr verändern als die Ergebnisse aller vergangenen Handelsrunden zusammengenommen. China ist bereits heute der siebtgrößte Exporteur der Welt. Es exportiert gleichwohl gerade einmal Waren im Wert von 200 US-Dollar pro Kopf, im Vergleich zu den USA und Deutschland, die Waren im Wert von 3 000 US-Dollar pro Kopf und 7 000 US-Dollar pro Kopf exportieren.

Der Beitritt zur WTO wird China selbst, aber auch seine Handelspartner, zu großen Anpassungen zwingen. Die Marktöffnung im Bereich der Automobile, der Investitionsgüter, der Banken, der Versicherungen und der Landwirtschaft wird China vor enorme Beschäftigungsprobleme in diesen Sektoren stellen. Die von den Industrieländern im Tausch angebotene Marktöffnung bei Textilien, Bekleidung und arbeitsintensiven Erzeugnissen wird dort die ohnehin in diesen Sektoren vorhandenen Beschäftigungsprobleme verschärfen. Das Tempo des Strukturwandels wird sich in beiden Regionen beschleunigen. Europa ist darauf nur wenig, Deutschland überhaupt nicht vorbereitet. Inwieweit China den Beschäftigungsabbau in den genannten Sektoren ökonomisch und politisch verkraften kann, steht ebenfalls da-

hin. Diese temporären Anpassungsprobleme dürfen jedoch nicht den Blick für die enormen Chancen, die die Marktöffnung für beide Regionen bietet, trüben. Die Industrieländer können ihre qualifizierte Arbeit aus den nur wenig produktiven Bereichen der einfachen Industriewarenproduktion und der Textilien abziehen und sie produktiver, das heißt bei höheren Reallöhnen, anderswo beschäftigen. Die temporären Beschäftigungsprobleme im Strukturwandel werden nicht dauerhaft sein, denn China wird die aus wachsenden Exporten fließenden Deviseneinnahmen nicht stilllegen, sondern zum Kauf jener Importgüter verwenden, bei denen die Industrieländer, darunter auch Deutschland, ihre komparativen Vorteile haben, nämlich bei Industriewaren und High-Tech-Gütern. Auch China wird aus der Marktöffnung gewinnen, kann es doch mittels seiner Exporterlöse die für Investitionen dringend benötigten Importgüter finanzieren.

Hoffnungen und Befürchtungen

Man kann nur hoffen, dass die Handelsminister und ihre Regierungen die Notwendigkeit, den ins Stocken geratenen Prozess der Handelsliberalisierung wieder anzustoßen, d.h. eine neue Welthandelsrunde in Gang zu setzen, erkennen und danach handeln.

Den besonderen Bedürfnissen der Entwicklungsländer sollte mit großzügiger Marktzugangsregelung in den Industrieländern, »Aid by trade«, begegnet werden. Präferenzregeln zu Gunsten von Entwicklungsländern wären nur dann akzeptabel, wenn alle Industrieländer allen Entwicklungsländern für alle Produkte die gleiche Vorzugsbehandlung zukommen ließen. Tatsächlich sind aber diskriminierende Präferenzregeln an der Tagesordnung. Sie stiften mehr Schaden als Nutzen.

Befürchtungen, dass die Regierungsvertreter unter dem Druck von Industrielobbyisten und Umweltschützern, Menschenrechtsgruppen und Globalisierungsgegnern den Entwicklungsländern handelsbedingte Chancen zur Beschäftigungs- und Wachstumszunahme verweigern, sind nach Seattle nicht mehr gegenstandslos. Es wäre eine Ironie der Geschichte, wenn gerade auf der arabischen Halbinsel jener handelspolitische Liberalisierungskonsens gelänge, der zwei Jahre zuvor in den USA scheiterte.

Literatur

Senti, R. (2000), *WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung*, Zürich.
 WTO, *Pressemitteilungen*, Genf, und www.wto.org.
 WTO-News, Hauser, H. (Hrsg.), SIAW, St. Gallen und www.wto-news.ch.



Friedrich L. Sell*

Erhöhtes Tempo der Handelsliberalisierung erforderlich

Vor wenigen Wochen war noch völlig unklar, ob die WTO-Konferenz in Doha (Qatar) überhaupt stattfinden würde. Diese Unsicherheit hatte allerdings wenig mit den angekündigten Protesten und Demonstrationen der Globalisierungsgegner und viel mit den politischen und militärischen Folgen des terroristischen Anschlags auf die USA am 11. September dieses Jahres zu tun. Wenn die Konferenz nun doch vom 9. bis 13. November abgehalten wird, dann ist kaum anzunehmen, dass die weltpolitische »Großwetterlage« gewissermaßen aus den Konferenzräumen draußen gehalten werden kann. Wäre daher zu vermuten, dass kein besonders großes Tempo bzw. keine hinreichende Entschlussfähigkeit von der Konferenz erwartet werden kann? Der Reihe nach.

Die Liberalisierung des Welthandels gilt als einer der wichtigen Motoren der Globalisierung. Er hat dafür gesorgt, dass insbesondere der Nord-Süd-Handel in der Weltwirtschaft in den letzten zehn Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen hat und der Anteil der Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländer am Welthandel deutlich gestiegen ist (Sell 2001a). Weil von einer zunehmenden Integration in die internationale Arbeitsteilung – wie nicht nur Vorhersagen der realen Außenwirtschaftstheorie, sondern auch zahlreiche empirische Studien ergeben haben – positive Einkommenseffekte in der großen Mehrzahl der beteiligten Länder erwartet werden können, ist diese Entwicklung sehr zu begrüßen. Da das Armutsgefälle in der Weltwirtschaft immer noch groß ist, ist die Aufgabe, das Pro-Kopf-Einkommen in den Ländern des Südens der Weltwirtschaft zu steigern, anhaltend wichtig, und zwar aus ökonomischen wie aus politischen Gründen. Eine stärkere Integration der Entwick-

* Prof. Dr. Friedrich L. Sell lehrt an der Universität der Bundeswehr, München, Volkswirtschaftslehre.

lungsländer in die Weltwirtschaft ist u.a. durch Fortschritte bei der Handelsliberalisierung zu erreichen. Das vorhandene Liberalisierungspotential in der Weltwirtschaft ist immer noch groß genug, daher lohnt es sich, multilaterale Verhandlungen zu führen. Schätzungen von Robert Stern et al. von der Universität Michigan besagen, dass eine Beseitigung aller noch vorhandenen Handelsbarrieren die gleiche Wirkung hätte, wie wenn ein Land von der Wirtschaftskraft Chinas zweimal zur Weltwirtschaft hinzukäme. Das Wachstum des Welthandels ist im laufenden Jahr allerdings von 12 auf 2% zurückgegangen.

Ob die vierte WTO-Konferenz von Qatar eine Ministererklärung zum weiteren Abbau von Handelsschranken hervorbringen und eine Agenda für eine neue Welthandelsrunde beschließen wird, hängt vermutlich wenig von dem unglücklichen Verlauf der Vorgänger-Veranstaltung von Seattle, sondern von der ökonomischen Interessenlage der verschiedenen Ländergruppen, dem daraus abzuleitenden »Raum« für Kompromisse oder Kompensationsgeschäfte und schließlich vom Verhandlungsgeschick/der Regie der Beteiligten, insbesondere auch der WTO-Verantwortlichen (hat WTO-Generaldirektor Mike Moore eine »optimale« Tagesordnung für die Themen »Marktöffnung«, »Antidumping-Gesetze«, »Ende der Beihilfen für Agrarausfuhren«, »Überarbeitung des Trips-Abkommens« gefunden?) ab. In den vorbereitenden Gesprächen von Genf sind Vorschläge gemacht worden, mit denen, laut Mike Moore, alle Parteien etwa gleich unzufrieden sind. Das stimmt vorsichtig hoffnungsvoll. Folgende Verhandlungspositionen und Tendenzen zeichnen sich ab:

- Position der EU-Kommission: Importländer sollen ermächtigt werden können, im Interesse von Umwelt- und Sozialzielen vom Grundsatz der Nichtdiskriminierung abzuweichen, gefordert werden eindeutige Regeln für Öko-Etikettierungen. Bei den Zöllen bevorzugt die EU lineare Zollsenkungen, die den gesamten Produktionsbereich betreffen. Abgelehnt wird eine Änderung des sog. Trips-Abkommens der WTO, in dem Ausnahmen vom Patentrecht, etwa bei Gesundheitskrisen (AIDS), geregelt wurden. Die EU möchte von der ILO global geltende Sozial- und Arbeitsstandards ausarbeiten lassen.
- Lobbies in der EU bzw. in Deutschland: Der BDI, der BGA und der DIHK haben sich im Vorfeld für ein Entgegenkommen der EU gegenüber den Entwicklungsländern im Agrarbereich ausgesprochen. Außerdem raten sie den Industrieländern davon ab, auf die Einbeziehung von Sozialstandards in die Gespräche zu bestehen, da dieses Thema bereits von der ILO behandelt wird. Beim Thema Umwelt wird eine stärkere Anwendung der schon bestehenden WTO-Umweltregeln empfohlen.
- Position der USA: die Regierung ist nach den Terroranschlägen offenbar bereit, stärker als in der Vergangenheit mit multilateralen Institutionen zusammenzuarbeiten und

einzelnen Ländern (Pakistan) Zugeständnisse im Textilsektor zu machen. Es ist unwahrscheinlich, dass sie gegenüber der EU und anderen Industrieländern – mit Ausnahme der angekündigten Stahlimportbeschränkungen – eine offene Konfliktstrategie in Handelsfragen verfolgen werden.

- Position der Emerging Economies: Die Gruppe der APEC-Staaten favorisiert (mit Unterstützung durch die USA) sektorale Zollsenkungen, um gerade dort Liberalisierungsfortschritte bzw. Umsetzungen von Ergebnissen der Uruguay-Runde (»Built-in-Agenda«) zu erreichen, wo ihnen die Protektion besonders hoch erscheint (Textilien, Bekleidung, Straßenfahrzeugbau). Die lateinamerikanische Mercosur-Gruppe verhandelt mit der EU seit einiger Zeit über die Errichtung einer Freihandelszone. Auch Brasilien fordert Ausnahmen bei Pharma-Patenten (s. u.).
- Position der sog. Cairns-Gruppe (wichtige Agrarproduzenten wie Australien, Brasilien, Indonesien, Kanada, Argentinien und Südafrika): Eliminierung jeglicher Exportbeihilfen wird angestrebt. Diese Gruppe wird in ihrer Kritik an der EU durch die USA unterstützt.
- Position der Gruppe G 77 (LDC's, Entwicklungsländer): Bessere Bedingungen für Entwicklungsländer beim Abkommen für geistiges Eigentum und erleichterter Zugang zu den Märkten der Industrienationen.
- Position der ärmsten Entwicklungsländer (LLDC's): Diese sind an weiteren Initiativen nach dem Vorbild des Freihandelsabkommens mit der EU (von dem aber Zucker ausgenommen ist), EBA (»Everything But Arms«), interessiert. Regionale Präferenzen werden immer noch gegenüber multilateralen Handelsfortschritten bzw. einem WTO-Beitritt favorisiert (von den über 200 Ländern der Weltwirtschaft sind erst 142 Mitglied). Das Trips-Abkommen soll modifiziert werden und weitere Ausnahmen vom Patentrecht zulassen.

Wenn es gelingt, die EU (aber auch die USA) zu signifikanten Zugeständnissen im Agrar-, Textil- und Bekleidungssektor zu bewegen und Fragen von Umwelt- bzw. Sozialstandards an die globalen Umweltkonferenzen/die ILO verwiesen werden, sollten die meisten Entwicklungsländer ihre ablehnende Haltung von Seattle aufgeben können. Die Industrieländer werden, schon wegen des Konsensprinzips für WTO-Entscheidungen, die Einführung von Umwelt- und Sozialstandards gegen arme und vorgerückte Entwicklungsländer ohnehin (noch) nicht durchsetzen können. Die Osterweiterung der EU rückt die bisherige gemeinsame Agrarpolitik zudem in die Nähe der Nicht-Finanzierbarkeit. Daher dürfte die EU jetzt eher bereit sein, hier Liberalisierungsmaßnahmen einzuleiten und einer Reduktion ihrer Subventionen an die Europäischen Bauern (allein im Jahre 2000 waren dies ca. 327 Mrd. US-Dollar) zuzustimmen.

Bleibt also vor allem die Frage, wie sehr es den Entwicklungsländern gelingt, die noch beträchtlichen mengenmä-

Bigen Beschränkungen durch die Industrieländer im Textil- und Bekleidungssektor GATT-Prinzipien unterwerfen zu lassen. Am 1. Januar 2005 müssen jedenfalls alle heute noch gültigen Handelsquoten gefallen sein, die bislang im Multifaserabkommen geregelt sind, bis ins Jahr 2015 müssen alle Textilmärkte geöffnet sein. Man muss hoffen, dass die gegenwärtige Konjunkturlaute in den Industrieländern eine denkbare Beschleunigung in der Liberalisierung nicht erschwert. Schwierig wird, gerade zwischen der EU und den USA, das Thema »Antidumping-Gesetze« bleiben. Auch eine Einigung über ein modifiziertes Trips-Abkommen ist noch nicht in Sicht.

Wie wir schon eingangs bemerkt haben, ist der Erfolg der Konferenz von Qatar aber auch vom Einfluss, den die politische »Großwetterlage« auf die Beteiligten ausüben wird und von dem möglichen »Dialog« (wenn er denn zustande kommt) mit den Globalisierungsgegnern abhängig. Es wäre völlig verfehlt, wenn diese der Versuchung erliegen sollten, die Ursachen für die Katastrophe vom 11. September direkt oder indirekt der Globalisierung selbst anzulasten. Wahr ist vielmehr, wie es vor kurzem von Joachim Starbatty (2001) formuliert worden ist, dass die Terroristen Instrumente nutzen, die ihnen die Globalisierung (verbesserte Informations- und Kommunikationstechnik) in vorher nicht gekannter Qualität zur Verfügung stellt. Wie so oft in der Ökonomie, gibt es hier möglicherweise so etwas wie einen »trade-off«: Beschleunigt man die Globalisierung und dehnt damit auch die Vernetzung innerhalb der Weltwirtschaft aus, so erhöht man möglicherweise (weiter) die Anfälligkeit derselben für die Ausbreitung exogener Schocks (»Contagion« im weitesten Sinne, vgl. Sell 2001b). Die Zunahme des Welt Handels in der jüngsten Vergangenheit ist u.a. das »Produkt« verstärkter Fragmentierung, also des Handels mit Komponenten. Durch Fragmentierung steigt aber auch der Anteil des Handels, der (vorzu) finanzieren ist: »This increases the vulnerability of a country to financial crisis, both because there is more trade being financed, and because there are greater gains from trade to be lost if a crisis undermines that financing« (Deardorff 2000, S. 28). Andererseits gelangen bei erhöhtem Tempo der Handelsliberalisierung Globalisierungsvorteile schneller in Entwicklungsländer, mit der Bekämpfung der Armut können nicht nur die beteiligten Länder ihren Lebensstandard früher anheben, sondern möglicherweise sogar in der muslimischen Welt weniger Menschen zum radikalen Islamismus verführt werden.

Ein weiteres Argument ist zu beachten: Wenn, wie nun öfter zu lesen ist (Piper 2001), die ökonomischen Folgen des Terrorismus mit denen eines Kostenaufschlags bzw. gestiegener Transaktionskosten (Versicherungsprämien, Sicherheitsaufwendungen) zu vergleichen sind, dann gilt umso mehr, dass eine forcierte Liberalisierung des Handels mit Gütern und Dienstleistungen auch die Aufgabe hat, durch Senkung von Zöllen und nicht tarifären Handelshemmnis-

sen diesem Effekt entgegenzuwirken: In diesem Sinne macht der internationale Terror ein erhöhtes Tempo der Handelsliberalisierung erst recht erforderlich. Zu Recht erklärte George W. Bush bei der APEC-Konferenz in Shanghai: »Die Antwort auf die Terroristen lautet mehr Handel und mehr Offenheit«.

Literatur

- Deardorff, A.V. (2000), »Financial Crisis, Trade, and Fragmentation«, *Discussion Paper* No. 458, Research Seminar in International Economics, School of Public Policy, The University of Michigan, Ann Arbor, Michigan.
- Handelsblatt (2001), verschiedene Ausgaben, Düsseldorf.
- Piper, N. (2001), »Globalisierung, was sonst?«, *Süddeutsche Zeitung* vom 6./7. Oktober, 4.
- Sell, F.L. (2001a), »Production, Markets and the Commercial World: Structural Changes and Current Tendencies«, in: *Keys and Challenges of Port Activity in the New Millennium*, IX International Congress of Maritime Traffic and Port Handling, Santander, 24.–29. September (in Vorbereitung).
- Sell, F.L. (2001b), *Contagion in Financial Markets*, Cheltenham (UK) und Northampton, MA (USA): Edward Elgar Publishing Ltd.
- SIAW (2000, 2001), *WTO-News*, Nr. 1 bis 4, Universität St. Gallen.
- Starbatty, J. (2001), »Das Gespenst der apokalyptischen Reiter. Der Terror ist nicht Folge der Globalisierung, sondern er hat sich ihrer bedient«, *Süddeutsche Zeitung* vom 6./7. Oktober, 22.

Effizienz und Verteilung

von Udo Broll*

Freihandel und Effizienz

Aufgabe der Wirtschaftswissenschaft ist es nicht nur, wirtschaftlich relevante Vorgänge zu erklären, sondern auch wirtschaftspolitische Empfehlungen zu geben. Wirtschaftspolitische Empfehlungen beruhen auf Werturteilen darüber, ob eine ökonomische Situation eine höhere gesellschaftliche Wohlfahrt mit sich bringt als eine andere. Die Frage, »mehr Freihandel« oder vorübergehend »weniger Freihandel«, wird folglich danach beantwortet, welche Alternative ökonomisch effizient ist. Ein vollkommenes Marktsystem garantiert eine effiziente Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen. Deshalb weisen statische und die dynamische ökonomische Analysen nach: Freihandel ist effizient; Protektionismus, und sei es in Form eines verminderten Liberalisierungstempos, ist ineffizient.

Wer die wirtschaftlich orientierte Tagespolitik verfolgt, gewinnt häufig jedoch den gegenteiligen Eindruck. Offensichtlich kann eine Volkswirtschaft Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung vor allem dadurch ziehen, dass sie exportiert und Importe aus anderen Ländern nach Möglichkeit beschränkt. Bei Handelsgesprächen zwischen Regierungen und internationalen Organisationen geht es meist darum, Auslandsmärkte für eigene Produkte und Dienstleistungen zu öffnen, während jedes Land darauf bedacht ist, seine Importe möglichst gering zu halten. Es bedarf offensichtlich internationaler Verhandlungsrunden, um zu einem gemeinsamen Abbau von Handelshemmnissen zu gelangen (OECD 2000). Von den Befürwortern protektionistischer Maßnahmen werden die Nachteile des Importdrucks auf heimische Unternehmen und Wirtschaftszweige gleichgesetzt mit Nachteilen für eine ganze Volkswirtschaft. Wer aber den wirtschaftlichen Nutzen der freien internationalen Leistungserstellung (Direktinvestitionen) und Leistungsverwertung (Handel in Gütern und Dienstleistungen; Technologietransfer) bewerten will, muss neben den Interessen der Produzenten auch die Interessen der Konsumenten berücksichtigen.

Politische Ökonomie der Protektion

Wenn Freihandel effizient ist, warum gibt es dann Protektionismus? Mit Hilfe der komparativen Vorteile lässt sich nachweisen, dass Länder vom internationalen Leistungsaustausch profitieren. Nicht nur die reichen und leistungsstarken Volkswirtschaften, sondern auch die relativ wirt-

schaftlich schwachen Ökonomien können vom Freihandel profitieren, denn Freihandel ist kein Null-Summenspiel (Markusen et al. 1995). Die durch Freihandel realisierbaren Handelsgewinne werden dadurch geschaffen, dass sich Volkswirtschaften auf die Produktion und Dienstleistungen derjenigen Güter spezialisieren, bei denen sie relative Kostenvorteile haben. Weiterhin wird der Wettbewerb durch die Internationalisierung der Güter- und Faktormärkte intensiver (Schweinberger 1996); die Preis-Kosten-Margen werden verringert. Damit steigen die realen Konsummöglichkeiten. Es ist also im eigenen Interesse, und nicht etwa nur im Interesse der Handelspartner, sämtliche Handelshemmnisse ersatzlos abzuschaffen. Ein Übergang zu Freihandel erzeugt gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsgewinne, denn die Summe der Gewinne ist größer als die Verluste der Verlierer. Die Gewinner können potentiell die Verlierer kompensieren, und es verbleibt immer noch ein Nettovorteil. Warum gibt es trotzdem Protektionismus? Die Politische Ökonomie der Protektion erklärt Handelshemmnisse in der internationalen Arbeitsteilung als ein Ergebnis aus dem Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot auf einem politischen Markt. Der politische Markt für Protektion bestimmt das Niveau und die Struktur der Handelshemmnisse (vgl. Hillman 1989). Die Politiker sind die Anbieter protektionistischer Maßnahmen in einer Demokratie, denn sie sind bereit, auf die Nachfrager nach Schutz vor ausländischer Konkurrenz einzugehen, wenn sich dadurch ihre Wiederwahlchancen verbessern. Die Nachfrager protektionistischer Maßnahmen sind in der Regel die direkten Verlierer aus Freihandel und üblicherweise stark organisiert, da sich eine Änderung im Grad der Protektion direkt auf ihre Einkommen auswirkt. Die Freihandelsinteressen werden im politischen System in der Regel eher schwach vertreten, da die Vorteile aus dem Freihandel sich über eine große Anzahl von Wirtschaftseinheiten verteilen. Freihandelsinteressen werden politisch schwach vertreten; protektionistische Interessen werden stark vertreten.

Der kontinuierliche Prozess der Internationalisierung der Güter-, Faktor- und Finanzmärkte setzt die Marktwertorientierung durch. Dieser Trend ist unumkehrbar. Das Argument für Freihandel ist das gleiche wie das für die Marktwirtschaft. Freihandel fördert die Spezialisierung und den Wettbewerb.

Wie kann Freihandel theoretisch und praktisch begründet werden?

Welche Aufgaben werden von Märkten erfüllt? Einerseits erweitern Märkte die Handlungsmöglichkeiten aller Marktteilnehmer, andererseits orientieren sich ökonomische Entscheidungen notwendigerweise an Marktwerten. Beispielsweise kann ein inländisches Unternehmen, das einen erfolgversprechenden Exportmarkt erschließt, ihn aber nicht nutzen kann, weil das Wechselkursrisiko als zu hoch erscheint, dieses Hindernis überwinden, wenn es einen Markt

* Privatdozent Dr. Udo Broll lehrt an der Universität des Saarlandes Volkswirtschaftslehre.

für Wechselkursrisiken gibt. Die Nutzung derivativer Märkte zur Risikobegrenzung (Devisen-Terminmärkte) erlaubt eine Trennung von Effizienz und Verteilung; d.h. das Management kann sich bei seiner Exportentscheidung ausschließlich an Marktdaten orientieren. Die Risikoeinstellung spielt für die Produktionsentscheidung keine Rolle, jedoch für die Risikopolitik des Unternehmens. Das zeigt, dass die Existenz von Märkten, auf denen ökonomische Risiken gehandelt werden können, die Handlungsmöglichkeiten der inländischen Unternehmen vergrößert.

In den Wirtschaftswissenschaften werden ökonomische Situationen und Märkte auch danach beurteilt, ob Effizienz und Verteilung trennbar sind, denn diese Trennbarkeitseigenschaft erfüllt in einer Ökonomie eine wichtige allokative Funktion. Ein Marktsystem ermöglicht eine Trennung von Effizienz- und Verteilungsüberlegungen und vermindert dadurch einen Konflikt. Sind die Bedingungen für diese Trennbarkeitseigenschaft gegeben, spielt die Art und Weise der internationalen Leistungserstellung (Direktinvestitionen, Technologietransfer) und Leistungsverwertung (Handel, Lizenzvergabe) für das ökonomische Ergebnis keine Rolle. Die ökonomischen Entscheidungen werden ausschließlich von Marktdaten bestimmt; dies führt zur Effizienz. Der Konflikt, der sich aus der internationalen Arbeitsteilung ergibt – gerechte oder ungerechte Verteilung der Anpassungslasten bzw. die Auseinandersetzung über eine ungleiche Einkommensverteilung, die durch eine elastischere Nachfrage nach Arbeit hervorgerufen wird (Rodrik 1997) – wirkt dann der Effizienzbedingung nicht entgegen. Dies ist für die Beantwortung der Frage, »mehr oder weniger Freihandel?« von großer gesamtwirtschaftlicher Bedeutung.

Ein Beispiel aus dem Unternehmensbereich soll den Sachverhalt veranschaulichen: Gründen zwei inländische Kapitalgeber ein Exportunternehmen und existiert kein vollkommener Kapitalmarkt, so bevorzugen sie verschiedene Investitionsprogramme und damit eine unterschiedliche Arbeitsnachfrage, denn in der Regel haben Kapitalgeber unterschiedliche Zeitpräferenzen und unterschiedliche Einstellungen zum ökonomischen Risiko. Daraus entstehen Konflikte zwischen den Kapitalgebern, insbesondere Reibungsverluste, Unstimmigkeiten und darüber hinaus ein Delegationsproblem. Somit werden die Investitionsentscheidungen der Unternehmer durch die Verteilung der Einkommensrisiken beeinträchtigt. Jedoch können solche Interessenskonflikte, die auch auf die Beschäftigungssituation in der Unternehmung zurückwirken, durch einen gut funktionierenden internationalen Kapitalmarkt beseitigt werden. Weiterhin sind bei einem vollkommenen Kapitalmarkt die verschiedenen unternehmerischen Zielsetzungen, wie Endvermögensmaximierung, Marktwert- und Nutzenmaximierung, in den ökonomischen Konsequenzen gleichwertig.

Gewinner, Verlierer und die Rolle der Politik

Wie oben gezeigt, garantiert ein freier internationaler Marktzugang Effizienz. Der Konflikt, der sich – wie in jeder Marktwirtschaft – aus der ungleichen Verteilung der Einkommensrisiken und Anpassungslasten ergibt, ist jedoch national gestaltbar. Der Konflikt verringert nicht das Bruttonationaleinkommen (von Weizsäcker 1999).

Viele Marktteilnehmer sehen in der erheblichen Volatilität der Finanzmarktpreise (Wechselkurse, Zinssätze, Aktienkurse) große Nachteile für die Volkswirtschaft. Daraus wird abgeleitet, dass die Risiken für die Volkswirtschaften gestiegen seien, da der internationale konjunkturelle Zusammenhang zu schnellen Übertragungen gesamtwirtschaftlicher Störungen führe. In diesem Sinne begründe der Freihandel das gestiegene ökonomische Einkommensrisiko. Jedoch stellt der internationale Finanzmarkt wirkungsvolle Instrumente zur Absicherung dieser Risiken bereit. Diese Finanzinstrumente sind nutzbar, um Unternehmensentwicklungen und den gesamtwirtschaftlichen Konsum zu verstetigen (vgl. Broll, Mallick und Wong 2001).

Der internationale Handel bietet die besten Möglichkeiten, die Kosten von Konsum- und Investitionsgütern zu senken und das Wachstum von Produktion und Löhnen zu beschleunigen. Um von diesen Vorteilen profitieren zu können, muss sich ein Land jedoch beträchtlichen Anpassungen unterziehen. Das gilt vor allem dann, wenn seine Wirtschaft durch ausgeprägten Protektionismus bestimmt wird. Veränderungen in den Handelsstrukturen bringen z.T. schwerwiegende soziale Änderungen mit sich, die vor allem diejenigen Arbeitskräfte hart treffen, die nicht in der Lage sind, rechtzeitig einen schrumpfenden Sektor zu verlassen, der vorher lediglich durch Handelsbarrieren wettbewerbsfähig war (Rodrik 1997). Die volkswirtschaftliche Statistik spricht deutlich für den Nutzen einer international orientierten Strategie, denn dort, wo der Grad der Offenheit zunimmt, steigen auch die realen Löhne. Die Löhne derjenigen Arbeitnehmer steigen, deren Fähigkeiten international knapper sind als im eigenen Land, während sie für jene Arbeitnehmer fallen, die auf größere Konkurrenz treffen. Da aber die Gesellschaft als Ganzes profitiert, obliegt es der Politik, den schwierigen Übergang zum Freihandel durch Verbesserung der Qualifikation von Arbeitskräften zu erleichtern und Kompensationen für die Benachteiligten zu gewähren, um die Nachfrage nach Protektionismus zu vermeiden. Die Volkswirtschaft so schnell wie möglich auf einen neuen Wachstumspfad zu steuern, ist der Schlüssel zur Begrenzung der Wohlfahrtsverluste. Gibt man jedoch auf halbem Wege auf, so trifft es die bereits benachteiligten Arbeitnehmer am härtesten.

Was ist von der geplanten WTO-Konferenz zu erwarten? Eine WTO-Konferenz folgt dem Koordinationsmechanismus

der Verhandlung. Die oben genannten Schlussfolgerungen aus dem Marktmechanismus durch Freihandel sind in Bezug auf ihre Umsetzung somit erheblich zu relativieren; zu viele spezifische Probleme stehen auf der Tagesordnung, die bei Abschluss der WTO-Verträge nicht bekannt waren oder nicht bekannt sein konnten. Dies ist kein Widerspruch zum WTO-Vertragswerk, denn effiziente internationale Handelsverträge sind unvollständige Verträge, die unter bestimmten Bedingungen zu verhandelnde nationale Anpassungsreaktionen erlauben (WTO-News 2001). Was folgt aus diesen Überlegungen? Die WTO-Konferenz ist einerseits positiv zu beurteilen, da sie zu einem Abbau von Handelshemmnissen beitragen kann. Es ist andererseits kritisch zu hinterfragen, wie lange diese Form der internationalen Koordination noch andauert, um das angestrebte Ziel einer stabilen Welthandelsordnung zu erreichen.

Literatur

- Broll, U., R. Mallick und K.P. Wong (2001), »International trade and hedging in economies in transition«, *Economic Systems* 25, 149–159.
- Hillman, A.L. (1989), *The political economy of protection*, Chur et al.: Harwood Academic Publishers.
- Markusen, J.R., J.R. Melvin, W.H. Kaempfer und K.E. Maskus (1995), *International trade (theory and evidence)*, New York et al.: McGraw Hill.
- OECD (2000), *The European Union's trade policies and their economic effects*, Paris: OECD Publications (Economics).
- Rodrik, D. (1997), *Has globalization gone too far?*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Schweinberger, A.G. (1996), »Procompetitive gains from trade and comparative advantage«, *International Economic Review* 37, 361–375.
- von Weizsäcker, C.C. (1999), *Logik der Globalisierung*, Göttingen: Vandenhoeck.
- WTO-News (2001), *Schweizerisches Institut für Ausenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung*, <http://www.wto-news.ch>.