

# Fokus

## Volkswirtschaft

Nr. 3, 31. Juli 2012

### Aushöhlung des Freihandels durch subtilen Protektionismus

Autor: Dr. Martin Raschen, Telefon 069 7431-2434, [research@KfW.de](mailto:research@KfW.de)

Ein freier Welthandel ist eine wesentliche Determinante von Wohlstand und Entwicklung. Diese Grundüberzeugung wird von nahezu allen Staaten der Welt mitgetragen, und nach Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008 konnte erfreulicherweise ein Rückfall in einen Handelskrieg vermieden werden. Dennoch besteht Anlass zur Sorge. Im Zuge der Wirtschaftsprobleme der letzten Jahre haben sich protektionistische Bestrebungen deutlich verstärkt. Die ergriffenen Schutzmaßnahmen verstoßen in der Regel nicht offen gegen geltendes Handelsrecht, sondern sie kommen als subtile, versteckte Interventionen zur Anwendung. Im Folgenden wird gezeigt, dass diese neuen protektionistischen Maßnahmen letztlich nicht nur den Handelspartnern im Ausland schaden, sondern sogar auch im Inland negative Wohlfahrtswirkungen haben.

#### Welthandelstrends

In den letzten Jahrzehnten ist der Welthandel enorm gewachsen. Diese Entwicklung verdeutlicht zum einen, dass sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer ihre Wirtschaft mehr und mehr auf international wettbewerbsfähige Bereiche ausgerichtet haben. Zum anderen reflektiert die Zunahme des Welthandels jedoch auch die Reduzierung von Handelsschranken. Seit dem Zweiten Weltkrieg gelang es in mehreren multilateralen Verhandlungsrunden, Zölle und andere Handelshemmnisse massiv abzubauen. 157 Länder sind inzwischen Mitglied der World Trade Organisation (WTO), sie bestreiten 95 % des Welthandels. Somit trägt nahezu die ganze Welt das WTO-Grundprinzip mit, nämlich, dass offene Märkte allen nutzen und

ein freier Welthandel eine wesentliche Determinante von Wohlstand und Entwicklung ist. Dieses Verständnis herrschte nicht immer vor. Im Zuge der Weltwirtschaftskrise in den 1920er und 1930er-Jahren suchten viele Länder ihr Heil in Marktabschottung und Wechselkursmanipulation. Dadurch verloren jedoch letztlich alle, und die Große Depression war die Folge.

Die Weltgemeinschaft hat anschließend aus diesen Erfahrungen die richtigen Schlüsse gezogen. Über die aktuell noch verbliebene Liberalisierungsagenda wird auf WTO-Ebene in der so genannten Doha-Runde verhandelt. Zwar gelang es bisher nicht, zu den vielen Einzelpunkten ein für alle Länder akzeptables Paket zu schnüren. Die Ziele der Doha-Runde wie auch das genannte WTO-Grundprinzip sind jedoch unstrittig. Die wirtschaftsstärksten Länder (G 20) hatten sich nach Ausbruch der globalen Finanzkrise 2008 darauf verständigt, der Krise nicht mit egoistischen protektionistischen Maßnahmen zu begegnen. Seitdem wird dies bei jedem G20-Gipfeltreffen erneut feierlich bekräftigt, zuletzt Mitte Juni 2012 in Los Cabos (Mexiko).<sup>1</sup> Erfreulicherweise wird nicht massiv gegen diese Bekenntnisse verstoßen. Dies hat zweifellos dazu beigetragen, der Welt eine erneute Große Depression zu ersparen. Allerdings haben in letzter Zeit verschiedene Probleme zu einer Verstärkung bzw. einer Renaissance protektionistischer Bestrebungen geführt.

#### Hintergründe aktueller Protektionismustendenzen

Bei der Frage nach den Gründen für das Wiedererstarken des Protektionismus steht die globale Finanzkrise im Mittelpunkt. Die Krise resultierte aus gravierenden Fehlentwicklungen in den Indust-

riestaaten und stürzte diese in eine schwere Rezession. Die dortigen Regierungen erlagen angesichts der massiven Probleme in etlichen Branchen und auf dem Arbeitsmarkt teilweise populistischen Versuchungen bzw. dem Einfluss von Lobbygruppen, die einen Schutz vor ausländischer Konkurrenz als Antwort auf die Krise forderten. Anders als die Industriestaaten gerieten die Entwicklungs- und Schwellenländer zwar nicht in eine Rezession (von einzelnen Ländern abgesehen), ihre Konjunktur kühlte sich jedoch merklich ab, sodass auch dort die Protektionismusbefürworter Auftrieb erhielten. Bei den Schwellenländern kommt hinzu, dass sie ihre Wirtschaftspolitik zwar in den letzten ein bis zwei Dekaden erheblich marktwirtschaftlich reformiert hatten, dass aber dennoch planwirtschaftliches Denken in diesen Ländern auch heute noch weit verbreitet ist und insofern Argumente gegen Freihandel vielerorts auf fruchtbaren Boden fallen.

Einige Schwellenländer erlebten darüber hinaus eine Aufwertung ihrer Währung, die nicht Ausdruck wirtschaftlicher Stärke war, sondern in direktem Bezug zu der globalen Krise stand. Die expansive Geldpolitik und die Niedrigzinspolitik der Industriestaaten – hier insbesondere das Quantitative Easing in den USA – führten dazu, dass Investoren Mittel in Industrieländern zu niedrigen Zinsen aufnahmen und diese zu höheren Zinsen in Schwellenländern anlegten („Carry Trade“). Die hierdurch ausgelöste Währungsaufwertung beeinträchtigt die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schwellenländer.

Zur Thematik Wechselkurs gehört auch der Vorwurf an China, durch systematische Devisenmarktinterventionen eine Unterbewertung des Renminbi herbeizuführen und der chinesischen Exportwirtschaft dadurch einen unfairen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. In den Handelspartnerländern, die ohnehin schon unter der rasant steigenden chinesischen Konkurrenz litten, verstärkte dies

angesichts der globalen Krise den Ruf nach Handelssanktionen. China wies dies jedoch zurück und konterte, künstlich unterbewertet sei nicht der Renminbi, sondern der US-Dollar im Zuge des Quantitative Easing, hier schöbe die US-Regierung binnenwirtschaftliche Gründe (Krisenbekämpfung) vor, nehme aber die Dollarabwertung zumindest als Nebenwirkung dankbar mit. Viele andere Länder teilten diese Dollar- bzw. USA-Kritik; vereinzelt wurde sogar mit einem „Handelskrieg“ gedroht.

Die Verstärkung von Protektionismusbestrebungen hängt auch mit den in Industrie- und Schwellenländern zur Krisenbekämpfung aufgelegten nationalen Konjunkturprogrammen zusammen. Man registrierte mit Unbehagen, dass die zusätzlichen Staatsausgaben nicht nur der heimischen Wirtschaft zugute kamen, sondern in erheblichem Maße auch die Importnachfrage befeuerten und damit Produktion und Beschäftigung im Ausland ankurbelten. Entsprechend wird versucht, diese unerwünschte Nebenwirkung zu vermeiden.

Zur Begründung von Protektionismus gehört ferner die Behauptung, schuld seien eigentlich die anderen. Man selbst wolle Freihandel, die Verstöße anderer Länder machten Gegenmaßnahmen aber leider unausweichlich.

Schließlich offenbart sich in Konfliktfällen auch eine institutionelle Schwäche der WTO. Ihre Verfahren mögen zwar rechtsstaatlich und transparent sein, sie sind aber auch schwerfällig. So sind z. B. handelsverzerrende Subventionen nach internationalem Handelsrecht untersagt. Die Versuchung zu einem Rechtsverstoß ist aber groß, weil zwischen dem Einreichen einer Klage bei der WTO und einem rechtskräftigen Urteil Jahre vergehen können.

## Protektionismusinstrumente

Einen offenen Bruch vertraglicher WTO-Verpflichtungen fordern Protektionismusbefürworter in der Regel nicht. Spielräume für protektionistische Schutz- und Fördermaßnahmen bestehen jedoch in zweierlei Hinsicht. Erstens verbieten die liberalen WTO-Regeln keineswegs völlig den Einsatz „klassischer“ Maßnahmen wie Zollschatz. Insbesondere die

Schwellenländer haben durchaus die Möglichkeit, Zölle ohne Verletzung von WTO-Regeln zu erhöhen. Etliche Schwellenländer hatten nämlich in den Jahren vor der globalen Finanzkrise ihre Industriegütermärkte einseitig geöffnet, ohne dass diese Zollsenkungen in der WTO festgeschrieben wurden. Auf diese Weise besteht jetzt (legales) Potenzial, Zölle wieder anzuheben (diese Diskussion wird unter dem Stichwort „Tariff Binding Overhang“ geführt). Von einer starken Nutzung dieses Potenzials ist zwar bisher offenbar nicht auszugehen, schon seine Existenz schafft für Exporteure eine erhebliche Unsicherheit.

Empirisch sehr relevant ist demgegenüber der zweite Punkt. Viele Länder waren und sind sehr erfinderisch in dem Bemühen, ihre nationale Wirtschaft unterhalb der „WTO-Radarschwelle“ zu schützen und zu fördern. Man spricht hier von „Murky-Protektionismus“<sup>2</sup> und meint damit subtile, versteckte Interventionen, die nicht in offizieller Form von Gesetzen o. ä. angewandt werden, sondern sich auf der Ebene darunter als administrative, prozedurale Maßnahmen abspielen, die den kommerziellen Interessen ausländischer Anbieter schaden. Hierzu gehören

- die Fixierung eines inländischen Mindestwertschöpfungsanteils bei öffentlichen Beschaffungen;
- offene Subventionen sowie die Deklaration staatlicher Zuwendungen als Förderung von Forschung und Entwick-

lung oder als Unterstützung benachteiligter Regionen;

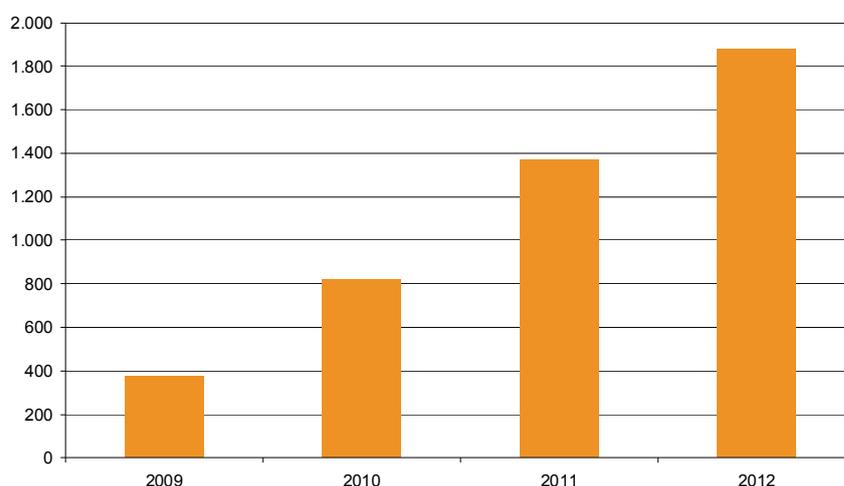
- technische Anforderungen, die faktisch Importe diskriminieren;
- Währungsmanipulationen;
- staatliche Firmenrettungen aus nationalem Interesse;
- staatliche Bürgschaftsprogramme und vergünstigte Kreditkonditionen für bestimmte Branchen etc.

Taktisch geschickt lässt sich Protektionismus auch unter der Begründungsschiene „Gesundheits- und Umweltschutz“ sowie „Sozialdumping“ verstecken. Etliche dieser Interventionen können zwar ordnungspolitisch durchaus gerechtfertigt sein. Leider wird dies aber vielfach nicht ernsthaft untersucht bzw. ausreichend begründet, sondern es findet sich recht schnell eine große Koalition aus Unternehmens- und Arbeitnehmervertretern zusammen, die die öffentliche Meinung mobilisieren und Druck auf die Politik ausüben kann.

## Handelsbeschränkungen nehmen zu

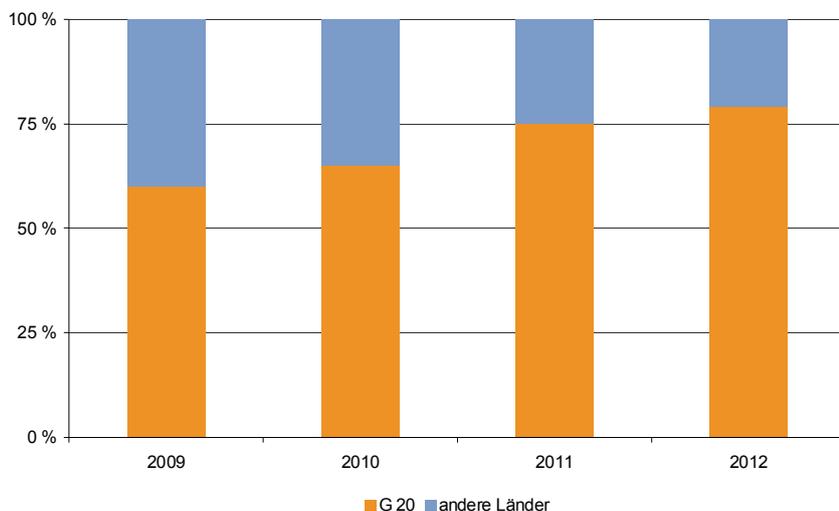
Einen systematischen Versuch der statistischen Erfassung protektionistischer Maßnahmen unternimmt seit 2009 die Organisation Global Trade Alert (GTA), ein unabhängiger Beobachtungsdienst für Handelspolitik. Die GTA verarbeitet einschlägige Informationen sowie Fälle, die ihr angezeigt werden. Die GTA-Statistiken zeigen, dass die Anzahl protektionistischer Maßnahmen von 374 im

**Grafik 1: Anzahl protektionistischer Maßnahmen weltweit**



Quelle: Global Trade Alert

Grafik 2: Urheberschaft protektionistischer Maßnahmen



Quelle: Global Trade Alert

Jahr 2009 auf 1.878 Mitte 2012 gestiegen ist (siehe Grafik 1).

Zwar sind derartige Angaben nur begrenzt aussagefähig. Mehr als die Zahl der Maßnahmen würde eine Quantifizierung/Bewertung ihrer Wirkungen interessieren. Die GTA verzichtet darauf jedoch bewusst, weil dies für die Gesamtheit der einzelnen Maßnahmen nicht seriös zu leisten ist (zu den Wirkungen des Protektionismus vgl. den folgenden Abschnitt).

Die wichtigsten Urheber sind interessanterweise die Länder der G20, die eigentlich wie dargelegt regelmäßig ihren Freihandelsstreueschwur erneuern.<sup>3</sup> Die GTA zeigt in ihrer detaillierten Dokumentation, dass die G20 nicht nur den größten Teil der protektionistischen Maßnahmen zu verantworten haben, sondern dass dieser Anteil seit 2009 auch kontinuierlich von 60 % auf derzeit fast 80 % gestiegen ist (siehe Grafik 2).

Weiterhin zeigt die GTA für die G20, dass alle Länder sowohl Urheber als auch Betroffene sind. Die prominentesten Leidtragenden sind China, die USA und Deutschland, sowie die EU als Gesamtländergruppe. Gleichzeitig ist die EU aber auch Haupt Urheber, gefolgt von Russland, Argentinien, Indien, Großbritannien und Deutschland.<sup>4</sup>

Gemäß der GTA sehen sich deutsche Exporteure derzeit in 66 Ländern protektionistischen Maßnahmen gegenüber. Umgekehrt beeinträchtigen deutsche Maßnahmen die kommerziellen Interes-

sen von 155 Partnerländern. Ohne Deutschland exkulpieren zu wollen, muss allerdings ergänzt werden, dass die GTA hier auch die von der EU-Kommission für die gesamte EU eingeführten Maßnahmen mitzählt und den einzelnen Mitgliedsländern anlastet. Dies ist zwar sachlich nicht falsch, verdeckt aber, dass rein deutsche protektionistische Maßnahmen eher selten sind. Ein Beispiel für eine rein deutsche protektionistische Maßnahme ist derzeit in einer Klage der EU-Kommission gegen Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig. Darin wird Deutschland ein Verstoß gegen die EU-Vorschriften über die Harmonisierung der Vermarktung von Bauprodukten vorgeworfen, wodurch anderen EU-Ländern der Zugang zum deutschen Markt erschwert werde.

### Wirkungen des Protektionismus

Wie erläutert werden die legalen Möglichkeiten von Zollerhöhungen, die sich aus dem Tatbestand „*Tariff Binding Overhang*“ ergeben, bisher offenbar kaum genutzt. Würden sie allerdings genutzt, könnten die Auswirkungen erheblich sein. So ergab eine bereits 2008 vom *International Food Policy Research Institute* vorgenommene Modellrechnung, dass der Welthandel dadurch um rund 8 % sinken könnte.

Die *murky*-protektionistischen Maßnahmen betreffen nach Einschätzung des IWF sowie von OECD, WTO und UNCTAD derzeit ca. 2 bis 8 % des weltweiten Warenhandels. Dies heißt jedoch nicht,

dass der Welthandel in dieser Größenordnung sinkt. Faktisch ist der Welthandel nach dem Krisenjahr 2009 auch nicht zurückgegangen, sondern wieder kräftig gestiegen.<sup>5</sup> Es heißt aber, dass die Relevanz von *Murky*-Protektionismus zweifellos hoch ist, in Einzelfällen kann der wirtschaftliche Schaden sogar erheblich sein. Insbesondere Kleinunternehmen dürften protektionistische Maßnahmen als besonderes Hemmnis empfinden, nicht zuletzt weil der Maßnahmenkatalog vielfach intransparent ist. Größere Unternehmen dürften verstärkt über eine Direktinvestition nachdenken, um damit Handelsschranken zu umgehen. *Murky*-Protektionismus schadet allerdings nicht nur den Handelspartnern im Ausland, sondern hat auch im Inland negative Wohlfahrtswirkungen. Auf drei Aspekte ist besonders hinzuweisen. Erstens dürfte die Fixierung eines inländischen Mindestwertschöpfungsanteils bei öffentlichen Beschaffungen bedeuten, dass nicht der preisgünstigste Anbieter zum Zuge kommt. Die Maßnahme wird also teurer und fällt deshalb bei konstantem Budget kleiner aus. Zweitens erhöhen Handelshemmnisse die Preise ausländischer Produkte im Inland, sodass die Kaufkraft von Konsumenten und Investoren sinkt. Drittens ist zu beachten, dass viele Importgüter Input für die heimische Exportproduktion darstellen. Preissteigerungen infolge von Handelshemmnissen machen somit heimische Produkte auch auf dem Exportmarkt teurer und schmälern die Wettbewerbsfähigkeit. Im Zuge der fortschreitenden Internationalisierung der Produktion (vertikale Spezialisierung) ist dies besonders relevant.

### Fazit

Zwar sollte die Lage nicht dramatisiert werden, protektionistisches Denken und Handeln breitet sich aber spürbar aus. Die G20 sollten dies aufgreifen und nicht nur (wie bisher) ein Monitoring, sondern auch eine Reduzierung protektionistischer Maßnahmen unter Heranziehung z. B. der GTA-Statistiken vereinbaren. Außerdem sollte eine Ergänzung des WTO-Regelwerkes angestrebt werden, um *Murky*-Protektionismus stärker sanktionieren zu können. Allerdings stehen die Chancen hierfür derzeit schlecht, wenn man bedenkt, dass die Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde in

einer Sackgasse stecken. Tief greifender Pessimismus ist gleichwohl fehl am Platz. Die Tatsache, dass die vorhandenen Spielräume zu legalen Zollerhöhungen offenbar bisher kaum genutzt wurden, dürfte auch auf die inzwischen erreichte hohe internationale Verflech-

tung der Produktionsprozesse zurückzuführen sein. Vermeintliche Schutzmaßnahmen für die heimische Wirtschaft offenbaren so sehr schnell erhebliche schädliche Nebenwirkungen. Es ist zu hoffen, dass sich diese Erkenntnis mehr und mehr durchsetzt und die politischen

Entscheidungsträger den Mut haben, sich dem Ruf nach fragwürdigen protektionistischen Interventionen zu widersetzen. ■

---

<sup>1</sup> In der Abschlusserklärung von Los Cabos heißt es: "We are firmly committed to open trade and investment, expanding markets and resisting protectionism in all its forms (Tz. 26). We are deeply concerned about rising instances of protectionism around the world. ...We reaffirm ...our pledge to roll back any new protectionist measure that may have arisen, including new export restrictions and WTO inconsistent measures to stimulate exports" (Tz. 28).

<sup>2</sup> Wörtlich übersetzt: trübe / düstere Handelsschutzpolitik.

<sup>3</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen WTO, OECD und UNCTAD, die von den G20 mit der Beobachtung protektionistischer Trends beauftragt sind.

<sup>4</sup> Die betreffenden GTA-Übersichten verdeutlichen allerdings ein weiteres Problem solcher Statistiken, nämlich das Nebeneinander von EU als „Gesamtland“ und den einzelnen EU-Ländern. Zwar scheint hier keine Doppelzählung vorzuliegen. GTA stellt aber explizit fest, dass einzelne Länder verlangt hatten, die EU als „Land“ zu erfassen, um auf der Urheberliste nicht allzu sehr gebrandmarkt zu werden.

<sup>5</sup> Der Welthandel stieg in den Jahren 2010 und 2011 real (Handelsvolumen) um 12,9 bzw. 5,8 % (Quelle: IWF).