

Akzente



ENTWICKLUNG UND PERSPEKTIVEN DES WELTHANDELS

Nr. 58, Februar 2012

Herausgeber
KfW Bankengruppe
Palmengartenstraße 5-9
60325 Frankfurt am Main
Telefon 069 7431-0
Telefax 069 7431-2944
www.kfw.de

Redaktion
KfW Bankengruppe
Abteilung Volkswirtschaft
research@kfw.de

Dr. Martin Raschen
Telefon 069 7431-2434

ISSN 1869-2583
Copyright Titelbild: KfW Bildarchiv /Angelika Kohlmeier
Frankfurt am Main, Februar 2012

ENTWICKLUNG UND PERSPEKTIVEN DES WELTHANDELS

Seit dem Zweiten Weltkrieg konnte sich der globale Handel erheblich intensivieren. Der Abbau von Handelsschranken hat dazu maßgeblich beigetragen. Nutznießer waren grundsätzlich alle Länder, sowohl im „Norden“ wie auch im „Süden“. Erfreulicherweise wurde die globale Finanzkrise seit 2008 nicht mit tief greifendem, egoistischem Protektionismus beantwortet. Allerdings geht das allgemeine Bekenntnis zu Freihandel nicht mit Fortschritten bei der weiteren Handelsliberalisierung einher. Die 2001 begonnene Doha-Verhandlungsrunde im Rahmen der *World Trade Organisation* (WTO) stockt. In der vorliegenden Abhandlung werden zunächst die längerfristigen Entwicklungen des Welthandels und der Handelspolitik skizziert. Anschließend werden die strittigen Verhandlungsfelder der Doha-Runde erläutert, und es erfolgt ein Plädoyer an alle Beteiligten, durch mutige Schritte den gordischen Knoten zu zerschlagen und die Doha-Runde zum Wohle aller erfolgreich abzuschließen.

Der Welthandel steigt im längerfristigen Trend kontinuierlich und stark, und Handelsschranken wurden deutlich abgebaut. Die Verhandlungen um eine weitere Handelsliberalisierung kommen allerdings nicht voran.

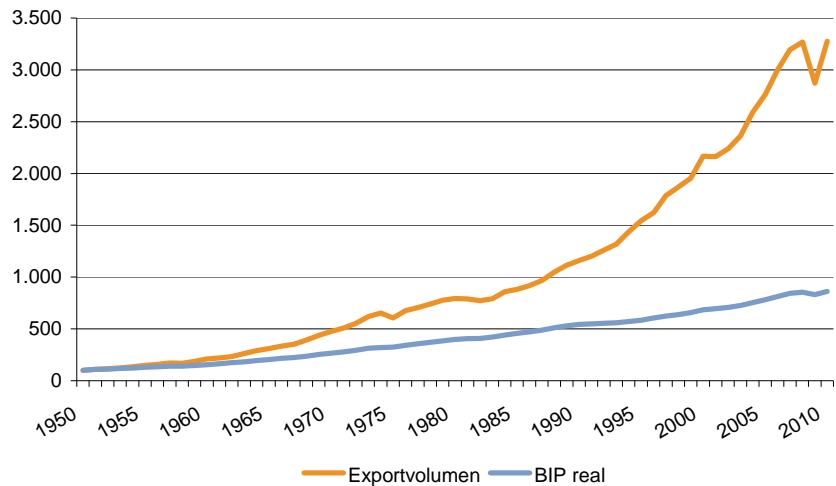
Entwicklung des Handels seit dem Zweiten Weltkrieg

In den letzten 60 Jahren ist der Welthandel enorm gewachsen. Das Volumen globaler Warenexporte ist zwischen 1950 und 2008 real nahezu kontinuierlich um mehr als das 30-fache gestiegen (siehe Grafik 1). 2009 war im Zuge der globalen Finanzkrise ein Ausnahmejahr, die globalen Exporte sanken um 12 %. 2010 konnte dieser Rückgang dann wieder kompensiert werden. Interessante Trends zeigen sich bei einer regionalen Aufschlüsselung der Handelsströme (siehe Grafik 2). Bis Anfang der 1970er-Jahre verzeichneten die Industriestaaten einen stärkeren Exportzuwachs als die Entwicklungsländer. Seitdem hat sich das Bild geändert. Zwar dominieren die Industriestaaten weiterhin, den Entwicklungsländern gelang jedoch eine deutliche Steigerung ihres Welthandelsanteils um rund 20 Prozentpunkte. Im Zuge der Ölkrisen 1973/74 und 1979/80 hatten zunächst die Länder des Nahen Ostens ihre Position ausgebaut. Anschließend begannen die asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer ihre Boomphase, die zwar Ende der 1990er-Jahre unterbrochen wurde (Asienkrise), sich danach aber fortsetzte. Deutliche Verschiebungen zeigen sich ebenso bei den Güterkategorien. Im Zeitraum 1980–2008 sind die Welthandelsanteile von Agrargütern und Rohstoffen gesunken.

Der Welthandel hat stark zugenommen. Die Entwicklungsländer tragen mit steigendem Anteil dazu bei.

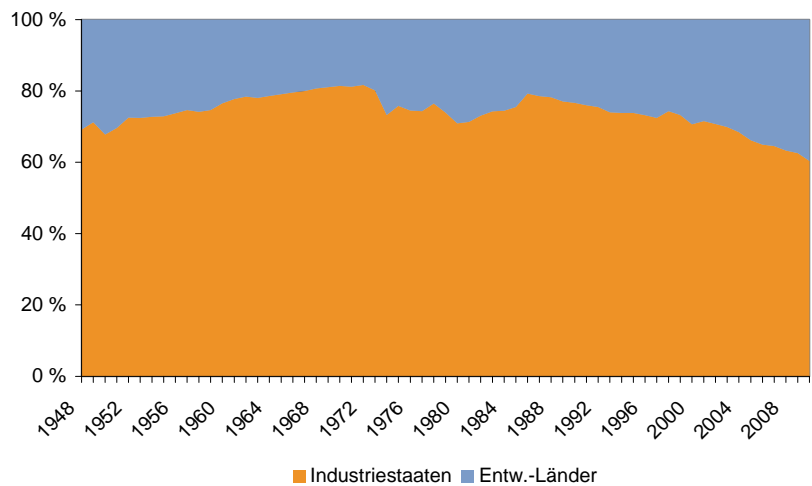
Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

Der Anteil der Industriegüter ist dagegen von 56 auf 68 % gestiegen, wobei hier insbesondere die dynamischen Schwellenländer ihren Weltmarktanteil ausbauen konnten.



Quelle: WTO

Grafik 1: Welt: Handelsvolumen und reales BIP, Index 1950=100



Quelle: WTO

Grafik 2: Regionale Verteilung des Welthandels (in Prozent)

Weltwirtschaftliche Integration als Determinante erfolgreicher Entwicklung

Zwischen Außenhandels- und Wohlfahrtsentwicklung besteht ein enger Zusammenhang.

Grafik 1 zeigt, dass der Welthandel im längerfristigen Trend erheblich stärker stieg als das Welt-BIP. Dies dokumentiert eine deutliche Intensivierung der weltwirtschaftlichen Integration. Untermauert wird dieser Befund durch die Entwicklung der Exportquote: Der Anteil der Exporte am BIP nahm zwischen 1970 und 2008 im globalen Durchschnitt von 14 auf 29 % zu. Die Außenwirtschaftstheo-

Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

rie zeigt, dass Außenhandel und die wirtschaftliche Ausrichtung eines Landes auf international wettbewerbsfähige Bereiche die Wohlfahrt steigert. Empirisch wird die Theorie durch einen engen statistischen Zusammenhang bestätigt: Die beiden in Grafik 1 dargestellten Indikatoren Exportvolumen und BIP weisen eine sehr hohe Korrelation auf (Koeffizient $r=0,75$). Besonders ausgeprägt war das Tempo der weltwirtschaftlichen Integration in den Entwicklungs- und Schwellenländern Ostasiens, deren Exportquote seit Anfang der 1990er-Jahre höher lag und schneller stieg als in allen anderen Regionen bzw. Ländergruppen. Da sich in Ostasien auch andere wirtschaftliche und soziale Indikatoren überdurchschnittlich positiv verändert haben (z. B. Wachstum des BIP absolut und pro Kopf, Armutsreduktion, Schaffung von Arbeitsplätzen, Lebenserwartung, Bildungsniveau, Gesundheitssituation etc.), ist diese Region ein besonders eindrucksvolles Beispiel eines klaren Zusammenhanges zwischen weltwirtschaftlicher Integration und sozioökonomischer Entwicklung.¹

Bemerkenswert ist auch, dass die in Grafik 2 gezeigte Zunahme des Welthandelsanteils der Entwicklungsländer mit einem überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum wie auch einer Steigerung des Handels der Entwicklungsländer untereinander einherging. Im Zeitraum 1995–2010 erreichten die Entwicklungsländer im Durchschnitt ein jährliches reales BIP-Wachstum von 5,5 %, die Industriestaaten lediglich 2,2 %. Der Anteil der Entwicklungsländer am Welt-BIP hat sich damit fast verdoppelt (von 18 auf 34 %). Die höhere Weltmarktintegration der Entwicklungsländer ist bei genauerem Hinsehen in starkem Maße Ausdruck eines zunehmenden Süd-Süd-Handels. Während 1995 43 % der Warenexporte der Entwicklungsländer in andere Entwicklungsländer gingen, waren es 2010 bereits 55 %; in absoluten Werten ausgedrückt (US-Dollar nominal) verfünffachte sich der Süd-Süd-Handel. Durch den intensivierten gegenseitigen Warenaustausch ist es den Entwicklungsländern offensichtlich gelungen, ihr Wertschöpfungspotenzial besser zu nutzen. Zudem gelang ihnen eine

Die Entwicklungsländer wachsen schneller als die Industriestaaten und der Süd-Süd-Handel nimmt zu.

¹ Eine umfassende theoretische und empirische Analyse der Zusammenhänge zwischen weltwirtschaftlicher Integration und Entwicklung müsste zweifellos tiefer gehen als diese Aussagen. Ebenso ist zu bedenken, dass es unter Wohlfahrtsaspekten nicht um Maximierung, sondern Optimierung des Außenhandels geht, und auch ein gewisser temporärer Schutz junger Industrien gerechtfertigt sein kann (*Infant Industry Protection*). Eine Auseinandersetzung mit derartigen Überlegungen würde jedoch über das Ziel der vorliegenden Abhandlung hinausgehen.

Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

Stärkung ihrer binnenwirtschaftlichen Wachstumskräfte. Alles in allem konnten die Entwicklungsländer somit die globale Finanzkrise vergleichsweise gut überstehen: Während im Krisenjahr 2009 das BIP der Industriestaaten um 3,7 % sank, konnten die Entwicklungsländer um respektable 2,8 % wachsen.

Liberalisierung im Rahmen bisheriger Handelsrunden

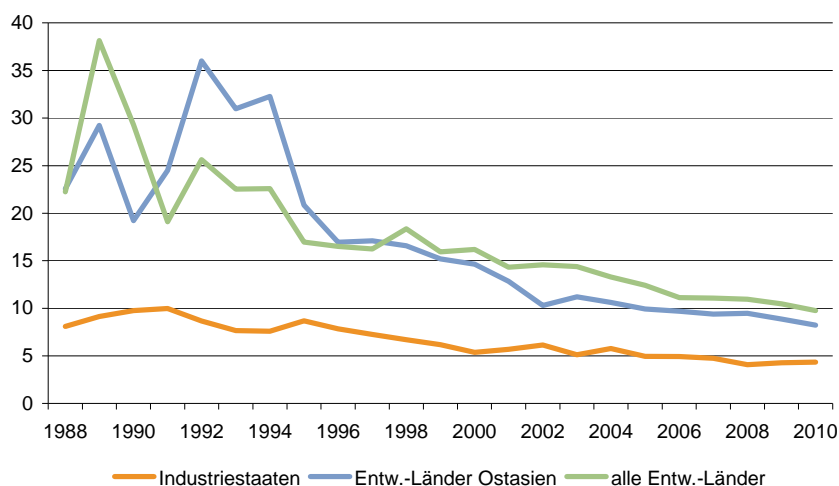
Die internationale Staatengemeinschaft konnte sich in mehreren Verhandlungsrunden auf einen deutlichen Abbau von Handelshemmnissen verständigen.

Die skizzierte Zunahme des Welthandels seit 1950 ist nicht nur Ausdruck erfolgreicher nationaler Entwicklungsorientierung im Allgemeinen und Exportförderung im Besonderen. Sie zeigt ebenso, dass die Staatengemeinschaft Lehren aus der protektionistischen Epoche seit der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er-Jahre gezogen hat. Der Abschluss des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1947, die Transformation des Ostblocks und entsprechend der Umbau der planwirtschaftlichen Systeme dieser Länder ab 1989 sowie die Gründung der *World Trade Organisation* (WTO) 1994 sind Meilensteine auf dem Weg zu einer Liberalisierung des Welthandels. Seit 1948 gelang es in insgesamt acht so genannten Handelsrunden Zölle, Abgaben und andere Handelshemmnisse abzubauen. Die größten Erfolge wurden bei der Senkung von Zöllen erreicht. In den letzten 20 Jahren haben die Industriestaaten ihre Zölle auf Industriegüter halbiert (Grafik 3). Dies ist allerdings weniger radikal als es erscheint, weil diese Zölle schon seit Langem niedrig sind. Wesentlich stärker war die betreffende Zollsenkung demgegenüber in den Entwicklungsländern und hier besonders in Ostasien (von 36 auf 8 %). Weniger erfolgreich als bei Zöllen war die Liberalisierung bei mengenmäßigen Handelsbeschränkungen (Kontingenten), zumal diese etwa zum Schutz der Landwirtschaft, aber auch der Industrie grundsätzlich zulässig blieben. Problematisch sind auch die vielfältigen Maßnahmen jenseits von Zöllen und Importkontingenten.² Die letzte abgeschlossene Handelsrunde („Uruguay-Runde“ 1986–1994) setzte besondere Akzente: Aufnahme des Agrarhandels in das multilaterale Regelwerk sowie Abbau diesbezüglicher Handelshemmnisse und Exportsubventionen; Abschluss von Liberali-

² Hierzu gehören die nicht-tarifären Handelshemmnisse (technische und administrative Vorschriften, Normen etc.), Dumping, „freiwillige“ Exportselbstbeschränkung etc. Zu nennen sind aber auch subtile protektionistische Maßnahmen („*Murky Protectionism*“) wie staatliche Unternehmensrettung, Währungsmanipulation, sowie die künstliche Verknappung strategischer Rohstoffe (Exportdrosselung Seltener Erden, Beispiel China 2011).

Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

sierungsabkommen für Dienstleistungen (*General Agreement on Trade in Services*, GATS); Regelung der Rechte am geistigen Eigentum (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, TRIPS, Beispiele Patente, Copyrights); Abbau des sich hartnäckig gehaltenen Schutzes der Textilindustrie innerhalb von zehn Jahren (Multifaserabkommen); Überführung des GATT in eine formelle multilaterale Organisation (WTO).



Quelle: Weltbank (WITS)

Grafik 3: Durchschnittlicher Zollsatz auf Industriegüter (in Prozent)

Die aktuelle handelspolitische Diskussion

Die Ergebnisse der acht abgeschlossenen Handelsrunden haben positive Wirkungen entfaltet, dennoch verbleibt eine umfangreiche Liberalisierungsagenda. Die WTO-Mitglieder diskutieren darüber in der laufenden „Doha-Runde“. Bevor jedoch hierauf eingegangen wird, sollen einige aktuelle Welthandelsaspekte erwähnt werden, die in der momentanen Diskussion vielfach zu kurz kommen. Erstens haben sich die wirtschaftsstärksten Länder (G20) ab 2008 als Reaktion auf die globale Wirtschaftskrise nicht nur auf Konjunkturprogramme und eine Reform der Finanzmarktregulierung verständigt, sondern auch darauf, der Krise nicht mit egoistischen protektionistischen Maßnahmen zu begegnen. Zwar wurde dieses Freihandelsbekenntnis nicht in Reinform umgesetzt,³ und einige Entscheidungsträger konnten sich auch populistische „buy local“-

Der Versuchung zu weit reichenden protektionistischen Antworten auf die globale Finanzkrise konnte widerstanden werden.

³ Gemäß der (u. a. von der Weltbank getragenen) Organisation „Global Trade Alert“ sind seit Ausbruch der Wirtschaftskrise eine Fülle protektionistischer Verstöße gegen WTO-Regeln zu beklagen, und 2011 hat dies im Zuge der erneuten Konjunktüreintrübung sogar noch zugenommen.

Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

Aufrufe nicht verkneifen. Alles in allem ist der gemeinsame Treueschwur aber doch gehalten worden; der gravierende Fehler der Großen Depression in den 1930er-Jahren wurde nicht wiederholt.

Der WTO-Beitritt Russlands ist zu begrüßen.

Zweitens ist Russland Ende 2011 WTO-Mitglied geworden,⁴ nachdem 18-jährige schwierige Verhandlungen erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Dies ist zu begrüßen, da Russland damit in die oben genannte G20-Disziplin noch stärker eingebunden ist und ein attraktiverer Handelspartner wird. Es ist zu hoffen, dass sich in Russland eine ähnliche Entwicklung ergibt wie in China. Die chinesische Regierung hatte den WTO-Beitritt 2001 bewusst als Stimulus zur Modernisierung der heimischen Industrie eingesetzt. Der Nutzen des Beitritts für die russischen Exporte ist allerdings begrenzt, da sie zur Hälfte aus Öl und Gas bestehen, die schon bisher nicht durch Zollschränken belastet waren.

Der Trend zu Regionalismus unterhöhlt den Geist der WTO.

Drittens ist mit Sorge zu beobachten, dass es sehr viele bilaterale / regionale Handelsabkommen gibt. Diese betreffen den Nord-Nord-Handel (z. B. EU), den Nord-Süd-Handel (z. B. NAFTA) und zunehmend auch den Süd-Süd-Handel (z. B. MERCOSUR, ASEAN). Die Zahl derartiger Abkommen ist gemäß WTO in den letzten Jahren enorm auf nahezu 300 gestiegen.⁵ Regionale Handelsabkommen sind mit dem zentralen WTO-Prinzip der Meistbegünstigung nicht vereinbar (Vorteile, die ein Mitglied einem anderen einräumt, sollen auch allen anderen gewährt werden) und beeinträchtigen die Vorteile des Freihandels (Handelsverzerrung, Handelsablenkung). Zwar ist ein Zusammenschluss zu einer Freihandelszone oder einer Zollunion nach WTO-Recht zulässig, da er als Schritt zum globalen Freihandel verstanden wird. Die Vielzahl der in letzter Zeit geschlossenen Regionalabkommen ist jedoch bedenklich (Kritiker sprechen von Wildwuchs), da von ihnen eher die Botschaft ausgeht, man wolle globale Meistbegünstigung vermeiden. Außerdem wecken Abkommen ungleicher Partner zum Teil Erinnerungen an frühere Hegemonialbeziehungen.⁶ Umso

⁴ Außerdem wurden Montenegro, Samoa und Vanuatu aufgenommen, sodass die WTO nunmehr 157 Mitgliedsländer hat, die mehr als 95 % des Welthandels bestreiten.

⁵ Der WTO *World Trade Report* 2011 beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Thema regionale Handelsabkommen.

⁶ Beispiel hierfür ist das im Oktober 2011 geschlossene Freihandelsabkommen zwischen Russland und den Ex-UdSSR-Staaten Ukraine, Belarus, Armenien, Moldau, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan.

Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

dringlicher erscheint eine Stärkung der WTO, insbesondere durch einen Abschluss der Doha-Runde.

Die 9. Welthandelsrunde, die 2001 in Doha / Katar begann, soll besonders den Entwicklungsländern zugutekommen (Doha Development Agenda). Nach sieben Jahren ohne die erhofften Ergebnisse wurden die Verhandlungen 2008 abgebrochen. 2010 begannen sie wieder. Der angestrebte Abschluss bei der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 2011 wurde jedoch wiederum verfehlt, und der 2012 beginnende Präsidentschaftswahlkampf in den USA macht einen baldigen Abschluss, der nur als Gesamtpaket und in Einstimmigkeit erfolgen kann, unwahrscheinlich. Drei Verhandlungsfelder stehen in der Doha-Runde im Vordergrund. Erstens soll der Marktzugang für Industriegüter verbessert werden (Non Agricultural Market Access – NAMA), indem die Zölle gemäß der „Schweizer Formel“ gesenkt werden (hohe Zölle sinken stärker als niedrige). Schwellenländer liegen mit ihren Zöllen zwar schon jetzt weit gehend unter der Obergrenze, sie stören sich aber an der Einschränkung ihres Handlungsspielraumes, d. h. sie könnten später Zölle nicht wieder erhöhen. Ähnliche Probleme sehen die Industriestaaten: Ihre Zölle sind schon niedrig (gegenüber den ärmsten Ländern z. T. Null), sie fürchten aber die Aufgabe von Verhandlungsmasse, um Schwellenländern später weitere Zollsenkungen abverlangen zu können. Außerdem stellen die Industriestaaten ein Junktim mit dem zweiten Verhandlungsfeld her, der Landwirtschaft, wo insbesondere die USA einen verbesserten Marktzugang in Schwellenländer wie China, Indien oder Brasilien verlangen, die ihrerseits von den Industriestaaten einen Abbau des Schutzes ihrer Landwirtschaft fordern (Quoten, Zölle, Exportsubventionen). Kompliziert wird die Situation hier durch die sehr unterschiedlichen Interessenlagen der Entwicklungsländer (z. B. Nahrungsmittelexporteure vs. -importeure). Drittens war beim Abschluss des Dienstleistungsabkommens GATS 1995 eine Überarbeitung nach fünf Jahren vereinbart worden. Ein Verhandlungsabschluss gelang auch hier nicht, eine umfassende Öffnung der Dienstleistungsmärkte steht somit weiterhin aus. Auch bei diesem Thema treffen divergierende Forderungen von Industrie- und Entwicklungsländern aufeinander.

Die Doha-Runde kommt nicht voran, der Mut zu einem umfassenden großen Wurf fehlt.

Neben diesen drei zentralen Verhandlungsfeldern werden in der Doha-Runde noch etliche andere Themen diskutiert, ohne aber

Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

auch hier bis dato zu Ergebnissen gekommen zu sein (bevorzugte Handelsliberalisierung bei Umweltgütern, Sozialstandards, Konkretisierung des Abkommens über die Rechte am geistigen Eigentum TRIPS etc.). Das einzige greifbare Ergebnis ist bisher die Mobilisierung finanzieller Mittel zur Unterstützung von Entwicklungsländern bei handelsbezogenem Knowhow sowie zur Verbesserung handelsrelevanter Infrastruktur (*Aid for Trade*).

Ein Abschluss der Doha-Runde würde den Welthandel spürbar beleben.

Die potenziellen Wirkungen einer Handelsliberalisierung hängen natürlich vom konkreten Verhandlungsergebnis ab. Je nach Ergebnisszenario könnte die mögliche Zunahme des Welthandels ceteris paribus bis zu 621 Mrd. Dollar p. a. (entsprechend ca. 4 %) betragen, die sich im Verhältnis 3:1 auf Industrie- und Agrargüter verteilen; Nutznießer wären sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer.⁷ Modellrechnungen zeigen allerdings auch, dass die ärmsten Länder zwar bessere Absatzchancen erhalten, aber dennoch Einkommensverluste erleiden könnten, da sie wie erwähnt mit dem Verlust von Zollpräferenzen rechnen müssen und sich evtl. die Terms of Trade von Nahrungsmittelimportländern verschlechtern (insbesondere wegen reduzierter Agrarsubventionen in Industriestaaten).

Wertung und Fazit

Trotz der klaren Vorteile freier Weltmärkte stockt die weitere Liberalisierung. Dies ist zwar keine Katastrophe, aber doch eine vertane Chance, die Weltwirtschaft zu beleben und auf dem Weg zu Good Global Governance voranzukommen.

Außenhandelstheorie und -empirie zeigen klar die positiven Wirkungen von freiem Handel, und zwar sowohl für Industrie- als auch für Entwicklungsländer. In den acht bis 1994 abgeschlossenen Handelsrunden haben die GATT / WTO-Mitglieder eine substantielle Liberalisierung erreicht. Zwar konnte nach der Finanzkrise ein globaler protektionistischer Flächenbrand vermieden werden. Es bleibt aber eine gefährliche Verlockung, angesichts nationaler Probleme das Heil in Handelsbeschränkungen zu suchen. Die 2001 begonnene Doha-Runde steckt in einer Sackgasse. Es ist enttäuschend, zu beobachten, dass kein Land bereit ist, einseitig seine Märkte weiter zu öffnen, ohne gleichwertige Gegenleistungen zu erhalten (Reziprozität). Hier feiert eine überkommen geglaubte Urangst Auferstehung, nämlich, dass einseitige Liberalisierung eine Schwächung des nationalen Wirtschaftsstandortes

⁷ International Food Policy Research Institute (IFPRI): Eight Years of Doha Trade Talks, where do we stand?, IFPRI Issue Brief No. 61, Washington, November 2009.

Entwicklung und Perspektiven des Welthandels

darstellt. An wohlklingenden Bekenntnissen zum Freihandel im Allgemeinen und den Zielen der Doha-Runde im Besonderen mangelt es nicht. Was fehlt, ist der politische Wille zur Umsetzung. Es gilt, nationalen Lobbygruppen zu widerstehen und die Dynamik der Globalisierung anzuerkennen, die durchaus einseitige Zugeständnisse erlaubt, ohne zu verlieren. Außerdem sollten sich die Industriestaaten gegenüber den Entwicklungsländern glaubwürdig verhalten, indem sie ihnen vorleben, was sie ihnen ansonsten abverlangen bzw. empfehlen. Die *Aid for Trade*-Unterstützung ist nicht mehr als ein Trostpflaster. In einer u. a. von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie appellieren die renommierten Ökonomen Bhagwati und Sutherland an die Regierungen der WTO-Länder, ihren Auftrag zu politischer Gestaltung im Interesse der gesamten Weltgemeinschaft ernst zu nehmen.⁸ Sie warnen eindringlich, dass ein Scheitern der Doha-Runde ein Rückschlag auf dem Weg zu *Good Global Governance* wäre und den bedenklichen Trend zu Regionalabkommen verstärken würde. Die Studie wurde bereits im Mai 2011 vorgelegt, den Doha-Stillstand konnte sie leider bisher nicht überwinden.

⁸ High Level Trade Experts Group: World Trade and the Doha Round, Final Report Geneva May 2011.