

**SEMINAR FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALPOLITIK  
DER UNIVERSITÄT FREIBURG / SCHWEIZ**

**NEUERE LITERATUR  
ZU FREIHANDEL UND PROTEKTIONISMUS**

*von Henner Kleinewefers*

**FREIBURG 2003**

# INHALT

	Seite
I. Jagdish Bhagwati, Protectionism	1
1. Zur Aktualität des Buchs	1
2. Die Liberalisierungsfortschritte seit dem Zweiten Weltkrieg : Tatsachen	1
3. Die Liberalisierungsfortschritte seit dem Zweiten Weltkrieg : Ursachen	2
4. Die neue protektionistische Drohung : Tatsachen	3
5. Die neue protektionistische Drohung : Ursachen	5
6. Argumente für und wider Freihandel und Protektionismus	6
7. Institutionelle Reformen zur Sicherung des Freihandels	7
II. Douglas A. Irwin, Free Trade under Fire	8
1. Internationale Handelspolitik aus amerikanischer Sicht	8
2. Warum der Freihandel nicht populär ist	8
3. Die weltwirtschaftliche Integration der USA und neue Interessenkonstellationen	9
4. Argumente für den Freihandel	10
5. Argumente gegen den Protektionismus	12
6. Beschäftigungssteigerung durch Importrestriktionen ?	12
7. Die drei wichtigsten Formen des amerikanischen Protektio- nismus	14
8. Die politische Ökonomie der Handelspolitik	15
9. Wichtige Phasen in der Geschichte der amerikanischen Handelspolitik	16
10. Die heutigen rechtlichen Grundlagen der amerikanischen Handelspolitik	16
11. Präferenzielle Handelsabkommen und das Meistbegünsti- gungsprinzip	18
12. Die Globalisierungskritiker als neue Protektionisten	19
III. Jagdish Bhagwati, Free Trade Today	21
1. Traditionelle Argumente gegen den Freihandel	21
2. Ist Protektionismus die beste Antwort auf die Mängel des Freihandels ?	23
3. Neue Argumente gegen den Freihandel	24
4. Wege und Holzwege zum Freihandel	27

# **I. JAGDISH BHAGWATI, PROTECTIONISM<sup>1</sup>**

Jagdish Bhagwati ist einer der weltweit führenden Aussenhandelstheoretiker. Schwerpunkt seiner jahrzehntelangen Tätigkeit war nicht die monetäre, sondern die reine Aussenhandelstheorie und dabei vor allem die Theorie der Aussenhandelspolitik. Das vorliegende Buch ist die schriftliche Ausarbeitung der Ohlin<sup>2</sup> Lectures, die Bhagwati im Oktober 1987 auf Einladung der Stockholm School of Economics gehalten hat.

## **1. Zur Aktualität des Buchs**

Als Bhagwati diese Vorlesungen hielt, war der grosse freihändlerische Schwung der ersten 25 Nachkriegsjahre vererbt, und es gab Anzeichen für einen Rückfall in den Protektionismus. Bhagwati zeichnet in diesem Buch die Nachkriegsgeschichte der internationalen Handelspolitik nach. Er schliesst gemässigt optimistisch, die zunehmende Interdependenz und Globalisierung werde den Freihändlern zusätzliche gute Argumente verschaffen; und der Abschluss der Uruguay-Runde, die nach jahrelangen zähen Verhandlungen (1986-1993) noch einmal einen bedeutenden Fortschritt in der weltweiten Handelsliberalisierung erbrachte, schien ihm Recht zu geben. Heute ähnelt die Situation wieder derjenigen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Neue Formen des Protektionismus drohen die bei den traditionellen Formen des Protektionismus erreichten Fortschritte auszuhebeln, wobei wie schon vor 15 Jahren die USA eine unrühmliche Schlüsselrolle spielen.<sup>3</sup> Zugleich wird im Rahmen der Doha-Runde (seit 2001) versucht, dieser Entwicklung einen Riegel zu schieben und die Weltwirtschaft weiter zu liberalisieren. Die Ähnlichkeit der Situationen verleiht dem Buch eine neue Aktualität.

## **2. Die Liberalisierungsfortschritte seit dem Zweiten Weltkrieg : Tatsachen**

*Das erste Kapitel* (Postwar Liberalization) gibt zunächst einen ganz kurzen Überblick über die Entstehung der Bretton Woods Institutionen (IMF, Weltbank, GATT), wobei die führende Rolle der Vereinigten Staaten betont wird. Die Entwicklung des Welthandels unter dem GATT ist das zentrale Thema des Buchs. Dabei kann das GATT durch fünf grosse Prinzipien charakterisiert werden : Multilateralisierung (Nichtdiskriminierung, Meistbegünstigung), Gegen-

---

<sup>1</sup> MIT press paperback edition, Cambridge, Mass., 1989 (8<sup>th</sup> printing, 2000), 147 pp.

<sup>2</sup> Bertil Ohlin, 1899-1979, Nobelpreis 1977, wohl der bekannteste Aussenhandelstheoretiker des 20. Jahrhunderts.

<sup>3</sup> Dazu kommen die im Ergebnis protektionistischen Argumente und Forderungen der Globalisierungskritiker.

seitigkeit, Tarifizierung, Zollsenkungen, Ausdehnung des Anwendungsbereichs. Im weiteren werden für die Zeit von 1945 bis in die 80er Jahre drei Schlüsselinformationen einander gegenübergestellt : erstens die erheblichen Zollsenkungen, zweitens das starke Wachstum des Weltsozialprodukts und drittens das noch stärkere Wachstum des Welthandels. Es ist plausibel, dass die Zollsenkungen den Handel und der Handel das Sozialprodukt förderten. Aber eine höheres Sozialprodukt bewirkt auch wieder mehr Handel und erleichtert die weitere Liberalisierung, so dass die drei Variablen im Sinne eines positiven Regelkreises (virtuous circle) interdependent sind. Es gab jedoch von Anfang an drei grosse permanente Ausnahmereiche, in denen eine Liberalisierung des Welthandels nicht stattfand : die Landwirtschaft, die Textilindustrie und die Entwicklungsländer. Und in den 70er und 80er Jahren mehrten sich die Anzeichen für einen neuen Protektionismus, der sich neuer Instrumente bediente : "freiwillige" Exportbeschränkungen, Antidumpinggesetze, "temporärer" Schutz bedrohter Branchen, Umwelt- und Sozialstandards, um nur die wichtigsten zu nennen.

### **3. Die Liberalisierungsfortschritte seit dem Zweiten Weltkrieg : Ursachen**

Gleichwohl war die Liberalisierungspolitik im Gefolge des Zweiten Weltkriegs eine fundamentale wirtschaftspolitische Umwälzung mit insgesamt äusserst positiven Konsequenzen. *Das zweite Kapitel* (Ideology, Interests, and Institutions) geht der Frage nach, welche die treibenden Kräfte hinter grundlegenden wirtschaftspolitischen - d.h. im vorliegenden Fall : aussenwirtschaftspolitischen - Paradigmata sind. Bhagwati identifiziert deren drei : Theorien, Interessen und Institutionen.

Er zeigt, wie die englische Freihandelspolitik im 19. Jahrhundert zwar vorwiegend, aber keineswegs ausschliesslich durch die seit Adam Smith und David Ricardo herrschende Freihandelstheorie motiviert war. Dazu kamen ganz konkrete Interessen der Industrie und der Konsumenten. Demgegenüber war die Rückkehr zur Freihandelspolitik nach Weltwirtschaftskrise, Protektionismus und Weltkrieg im wesentlichen "ideologisch" bedingt. Einerseits hatte die Erfahrung von den krisenverstärkenden Auswirkungen des Protektionismus die Freihandelstheorie wieder "salonfähig" gemacht, und andererseits wurde Freihandel unmittelbar als Bestandteil eines freiheitlich marktwirtschaftlichen Alternativprogramms zur kommunistischen Planwirtschaft begriffen. So kam es, dass die USA sich an die Spitze der neuen Freihandelsbewegung stellten, obwohl sie traditionell ein protektionistisches Land gewesen und die einschlägigen Interessen(gruppen) noch sehr lebendig waren. Allerdings wurden diese Interessen durch die vorerst mangelhafte Wettbewerbsfähigkeit der kriegszerstörten Konkurrenten und das starke Nachkriegswachstum der USA besänftigt.

Bhagwati macht jedoch darauf aufmerksam, dass die Theorie der Freihandelspolitik in zwei grundlegend verschiedenen Varianten auftritt. Die (ältere) "nationalistische" oder unilaterale Variante zeigt, dass Freihandelspolitik für ein Land günstig ist, unabhängig davon, welche Politik die Handelspartner treiben. Demgegenüber behauptet die (jüngere) "kosmopolitische" oder multilaterale Variante, dass Freihandel nur günstig ist, wenn sich alle daran halten. Die englische Freihandelspolitik des 19. Jahrhunderts folgte der ersten Variante, während die Freihandelspolitik unter dem GATT der zweiten Variante entspricht. Die USA gingen in der ersten Phase nach dem Zweiten Weltkrieg unilateral voran, zogen sich später jedoch auf Grund einer veränderten Perzeption der weltwirtschaftlichen Lage und ihrer eigenen Interessen immer mehr hinter das Prinzip der Gegenseitigkeit zurück, wobei sich erwies, dass dieses Prinzip dem Böswilligen machtvolle Instrumente für einen neuen Protektionismus in die Hand gibt.

Last but not least macht Bhagwati auf zwei wichtige institutionelle Regelungen aufmerksam, die die Freihandelspolitik der letzten Jahrzehnte geprägt haben. Die freihändlerische Wende in der amerikanischen Politik nach dem Zweiten Weltkrieg wurde ermöglicht durch eine Kompetenzverlagerung vom Kongress zum Präsidenten. Die Kompetenz für die Zoll- und Handelspolitik liegt nach der amerikanischen Verfassung beim Kongress, in dem die protektionistischen Interessen traditionellerweise sehr stark vertreten sind. Dies führte während Jahrzehnten zu einer protektionistischen Handelspolitik und machte den Abschluss von liberalisierenden Handelsverträgen praktisch unmöglich. 1934 wurde jedoch die Kompetenz für die Zoll- und Handelspolitik vollständig, allerdings befristet auf den Präsidenten übertragen. Heute muss der Kongress Handelsverträge immerhin wieder abschliessend ratifizieren, wobei er jedoch keine Änderungen im Detail anbringen kann. Allerdings verfügt der Kongress über die Möglichkeit, diese Kompetenzdelegation rückgängig zu machen bzw. auslaufen zu lassen, was jeweils als Damoklesschwert über internationalen Liberalisierungsverhandlungen schwebt. Die andere institutionelle Neuerung ist die Schaffung des GATT und seiner dem multilateralen Ansatz entsprechenden Regeln. Zwei weitere institutionelle Neuerungen, die Bhagwati in diesem Buch noch nicht behandelt, sind die Proliferation von präferenziellen Handelsräumen (EU etc. etc.) und, weil noch nicht vorhanden, die 1995 aus dem GATT entstandene WTO mit ihren institutionalisierten Streitschlichtungsmechanismen.

#### **4. Die neue protektionistische Drohung : Tatsachen**

*Im dritten Kapitel (The Rise of Protectionism)* stellt Bhagwati eingangs fest, dass der freihändlerische Schwung Mitte der 70er Jahre zum Erliegen kam. Die weiterlaufenden geringfügigen Zollsenkungen wurden kompensiert oder gar überkompensiert durch zunehmende sogenannte administrative Handelshemmnisse. Darunter sind einerseits (unilaterale) Importerschwerungen und andererseits

(bilaterale) Vereinbarungen über "freiwillige" Exportbeschränkungen zu verstehen. Zu den Importhemmnissen gehören vor allem Importquoten, Importlizenzen, variable Abgaben, Straf- und Vergeltungszölle und Antidumping-Massnahmen.<sup>4</sup> Die "freiwilligen" Exportbeschränkungen sind Surrogate für Importhemmnisse, mit denen der Anschein der GATT Treue gewahrt werden soll, die aber keineswegs freiwillig sind, sondern durch Drohungen des stärkeren (Import-)Landes erzwungen werden und, weil bilateral, neben der Handelseinschränkung auch noch diskriminierend wirken.

Interessant ist nun zu sehen, wie die GATT Prinzipien der Gegenseitigkeit und der Nichtdiskriminierung pervertiert werden können, um einen scheinbar GATT konformen Protektionismus zu errichten. Hat ein Land (z.B. die USA) auf dem Markt eines anderen Landes (z.B. Japan) keinen Exporterfolg, so kann die Ursache immer im anderen Land gesucht werden, indem man behauptet, dessen Markt sei künstlich abgeschlossen und/oder es diskriminiere die Importe aus dem klagenden Land. Mit dieser Begründung können dann quantitative Importzusagen des anderen Landes erzwungen, Strafmassnahmen (Importbeschränkungen) gegen das andere Land verhängt oder "freiwillige" Exportbeschränkungen des anderen Landes bei anderen Gütern verlangt werden. Analog kann man vorgehen werden, wenn andere Länder (z.B. Japan) auf dem Markt des klagenden Landes (z.B. USA) zu grosse Exporterfolge erzielen. Es wird dann behauptet, diese Erfolge seien nicht Resultat überlegener Wettbewerbsfähigkeit, sondern unfairer Handelspraktiken, insbesondere von Dumping. Damit ist wiederum GATT konform der Weg frei zu Importsperrern, Strafzöllen und "freiwilligen" Exportbeschränkungen. Die Argumentation mit Verletzungen des Prinzips der Gegenseitigkeit ist unter dem GATT vor allem für die USA umso leichter, als sie ursprünglich (in den 50er und 60er Jahren) tatsächlich Vorleistungen bei den Liberalisierungen und Zollsenkungen erbracht haben und nun behaupten können, die anderen Länder hätten noch nicht nachgezogen, obwohl ihre Wettbewerbsfähigkeit längst wiederhergestellt sei. Obwohl die *Veränderungen* im Protektionsgrad in den verschiedenen GATT Runden nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit ausgehandelt worden seien, seien die *Niveaus* nach wie vor verschiedenen - und das sei nun unfair und entspreche nicht dem Prinzip der Gegenseitigkeit. Bei alledem darf nicht vergessen werden, dass das GATT keine eigene Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung kannte und den vorerwähnten Mächtschaften auf nationaler Ebene wenig mehr als stille Diplomatie entgegenzusetzen konnte.

Im übrigen ist jedoch der Aussenhandel auch nach der zweiten Hälfte der 70er Jahre, also nach dem Wiedererwachen des Protektionismus und trotz der ausgie-

---

<sup>4</sup> Bhagwati erwähnt erstaunlicherweise nicht die technischen und sprachlichen Hemmnisse, die in zahllosen Varianten für einen sehr wirksamen Schutz gegen Importe verwendet werden können - möglicherweise, weil sie in den Vereinigten Staaten weniger in Gebrauch sind als z.B. in Europa.

bigen Anwendung der genannten neuen Instrumente, weiter gewachsen und zwar schneller als die Sozialprodukte. Um es mit Bhagwati zu sagen : Der Hund hatte zwar gebellt, aber nicht gebissen. Anscheinend waren ihm die Exporteure immer wieder mit schlaunen Ausweichmassnahmen entwischt.

## **5. Die neue protektionistische Drohung : Ursachen**

Während das dritte Kapitel die Tatsache des neuen Protektionismus und seine Erscheinungsformen beschreibt, geht *das vierte Kapitel* (Structural Change and Interdependence) seinen Ursachen nach. Bhagwati eruiert deren insbesondere zwei : die weltweiten makroökonomischen Probleme im Gefolge der Ölkrise von 1974 und strukturelle Verschiebungen in der Wettbewerbsfähigkeit der Nationen auf dem Weltmarkt. In wirtschaftlich schlechten Zeiten implizieren Marktanteilsverluste nicht nur einen relativen, sondern auch einen absoluten Rückgang von Umsätzen, Gewinnen und Beschäftigung; und zugleich sind die Möglichkeiten der Reallokation in anderen Bereichen erschwert. Entsprechend lauter erschallt der Ruf nach Hilfe und Protektion, und entsprechend leichter ist es, diese Begehren als im nationalen Interesse hinzustellen. Dazu kamen der Abschluss des Wiederaufstiegs von Europa und Japan und das Auftauchen neuer Konkurrenten unter den NICs (newly industrialized countries) und NECs (newly exporting countries), die nicht nur arbeitsintensive alte Industrien, sondern auch die neuen high-tech Industrien in den alten Industrieländern unter Druck setzten und damit die protektionistischen Abwehrreflexe weiter verstärkten. Die Parallelen zur Wirtschaftskrise nach dem Platzen der Börsenblase und der beschleunigten Globalisierung zu Beginn des 21. Jahrhunderts sind unübersehbar.

Makroökonomische Krise und Verlust von Konkurrenzfähigkeit stürzten die USA, die bis dahin die wichtigste Triebkraft der Handelsliberalisierung gewesen waren, in eine schwere Bewusstseinskrise ("diminished giant syndrome") und liessen sie in das Lager der Protektionisten umschwenken, wobei die bevorzugten Gegner Japan und später auch die EU waren. Damit schien die weitere Liberalisierung des Welthandels blockiert, und es war sogar um den Fortbestand des bereits Erreichten zu fürchten. Allerdings sieht Bhagwati auch Gegenkräfte : Nicht nur erweist sich der Protektionismus bei näherem theoretischem und empirischem Hinsehen für das gesamte Land als selbstschädigendes Verhalten, die zunehmende internationale Integration und Globalisierung bewirkt auch, dass die konkret geschädigten Interessen zumindest teilweise sichtbar werden und sich dementsprechend direkt oder durch Ausweichmassnahmen indirekt wehren.

Bemerkenswert ist, dass Bhagwati nur im vierten (und im Zusammenhang mit der Frage der Deindustrialisierung auch noch im fünften Kapitel) explizit auf die Übergangs- und Anpassungsprobleme zu sprechen kommt, die der Freihandel

(und wie er ebenfalls bereits erwähnt, die starke internationale Kapitalmobilität) den Betroffenen auferlegt. Ohne dies im einzelnen auszuführen, empfiehlt er zu deren Linderung andere Eingriffe als Einschränkungen des Freihandels. Es ist schon nicht ganz unberechtigt, wenn Stiglitz den Freihändlern eine reine langfristige Gleichgewichtsperspektive vorwirft, die sich um die Kosten der Übergangsprozesse nicht kümmert.<sup>5</sup>

## 6. Argumente für und wider Freihandel und Protektionismus

Während Bhagwati am Ende des vierten Kapitels Hoffnung für den Freihandel aus der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung schöpft, die die Kosten des Protektionismus für die davon negativ Betroffenen in die Höhe treibt und damit ihren Widerstand hervorruft bzw. stärkt, geht er *im fünften Kapitel* (Ideology : Example and Ideas) theoretischen und empirischen Entwicklungen nach, die ebenfalls zugunsten des Freihandels wirken. Während für die Liberalisierung des Welthandels nach dem Zweiten Weltkrieg die schlechten Erfahrungen mit dem Protektionismus der 30er und 40er Jahre ins Feld geführt werden konnten, kann nun für die Beibehaltung und den weiteren Ausbau des Freihandels auf seinen offenkundigen Erfolg in den 50er bis 70er Jahren hingewiesen werden. Besonders hilfreich sind dabei die Beispiele des Wiederaufstiegs von Westeuropa und Japan sowie von erfolgreichen Entwicklungsländern, die ausnahmslos eine weltmarktorientierte Strategie eingeschlagen hatten, während umgekehrt Autarkie- bzw. Importsubstitutionsstrategien ebenso ausnahmslos gescheitert sind.

In diesem Zusammenhang geht Bhagwati ausführlich auf das infant industry Argument ein und zeigt, dass dieses Argument keineswegs pauschal eine Importsubstitutionsstrategie rechtfertigt; erfolgreich sei vielmehr ein Mix aus Importliberalisierung für Vorprodukte zur Kostenentlastung, konkurrenzfähigen Wechselkursen sowie export- und erfolgsorientierter Förderung zur weiteren Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.

Ob darüber hinaus eine eigentliche Industriepolitik hilfreich oder vielmehr kontraproduktiv ist, wird seit langem kontrovers diskutiert. Den konkreten Erfolg dieser Politik in Ostasien schreibt Bhagwati dem besonderen dortigen Verhältnis zwischen Wirtschaft und Regierung zu, welches nicht ohne weiteres anderswo reproduzierbar sei.<sup>6</sup> Auf der grundsätzlichen Ebene diskutiert er einerseits das

---

<sup>5</sup> Vgl. J. Stiglitz, Die Schatten der Globalisierung, Berlin 2002 sowie H. Kleinewefers, Globalisierungskritik II : Die internationale Wirtschaftspolitik und die armen Länder. Am Beispiel des Buchs "Die Schatten der Globalisierung" von J. Stiglitz, Freiburg 2002.

<sup>6</sup> Dazu kommt, dass diese Länder sich in einer Situation nachholender Entwicklung befanden, in der eine Industriepolitik bedeutend einfacher ist als in einer Situation innovativer Entwicklung. Bezeichnenderweise wurde die Industriepolitik von den NICs auch weitgehend

Argument der rent seeking Kosten, welches eher gegen, und andererseits die Argumente der Neuen Wachstumstheorie, die eher für eine aktive Rolle des Staats im Entwicklungsprozess sprechen. Obwohl er die Kosten des rent seeking relativiert, fällt sein Urteil wegen der Implementierungsprobleme der Vorschläge der Neuen Wachstumstheorie letztlich doch gegen eine aktive Industriepolitik und für den Freihandel aus.

Last but not least, setzt sich Bhagwati mit dem Deindustrialisierungsargument der Protektionisten auseinander. Sinngemäß stellt er ganz einfach die Gegenfrage, was denn am Rückgang des Industrieanteils am Sozialprodukt so schlimm sei, ganz davon abgesehen, dass dieser Rückgang keineswegs nur auf die Handelsliberalisierung zurückzuführen ist. In der bisherigen Wirtschaftsgeschichte haben sich die immer wieder geäußerten Befürchtungen, dass Strukturwandel zu dauerhaften Wohlstands- und Beschäftigungseinbussen führe, nie bewahrheitet. Warum sollte es diesmal anders sein ?

## **7. Institutionelle Reformen zur Sicherung des Freihandels**

Theorie und Erfahrung sprechen für die Fortführung und Ausweitung des Freihandels. Im *sechsten und letzten Kapitel* (Institutional Reform) beschäftigt sich Bhagwati daher mit einer Reihe von institutionellen Reformen, die die Durchsetzung protektionistischer Interessen erschweren und die Erhaltung und Fortführung der Handelsliberalisierung erleichtern würden. Die Vorschläge knüpfen unmittelbar an die früheren Analysen an und gewinnen daraus ihre Plausibilität.

Die empirischen Tatsachen und die institutionellen Verhältnisse haben sich seit der ersten Publikation dieses Buchs (1989) zum Teil wesentlich verändert. Gleichwohl ist die heutige Situation mit ihrer deutlichen Abschwächung des weltwirtschaftlichen Wachstums, dem durch die Globalisierung beschleunigten Strukturwandel, den dadurch verschärften Übergangsproblemen und dem aus alledem resultierenden Wiederaufschwung des Protektionismus (nicht nur bei den sog. Globalisierungsgegnern) mit der Situation in der zweiten Hälfte der 80er Jahre durchaus vergleichbar. Die grundlegenden Interessen und vor allem die Theorien sind zudem dieselben geblieben. Die Lektüre des, gemessen an der Schwierigkeit der Materie, leicht fasslich geschriebenen Buchs bringt daher auch heute noch viel Gewinn und legt eine gute Basis für speziellere und aktuellere Lektüre auf diesem Gebiet.

---

aufgegeben, nachdem sie das Stadium der nachholenden Entwicklung hinter sich gelassen hatten.

## II. DOUGLAS A. IRWIN, FREE TRADE UNDER FIRE<sup>7</sup>

### 1. Internationale Handelspolitik aus amerikanischer Sicht

In der internationalen Handelspolitik geht nichts ohne die zumindest passive Zustimmung der USA und fast nichts ohne deren aktive Förderung. Es ist deshalb von grösster Bedeutung, die amerikanische Diskussion und Praxis in diesem Bereich genau zu kennen. Dazu verhilft wohl fundiert und umfassend, jedoch leicht fasslich geschrieben das hier zu besprechende Buch von Douglas A. Irwin, einem Schüler von Jagdish Bhagwati. Wie der Titel und das Umschlagbild mit brennenden Barrikaden in Seattle (1999) zeigen, ist das Buch unter dem Eindruck zunehmender und virulenter Kritik in den USA an der Liberalisierung des internationalen Handels- und Finanzsystems und der damit verbundenen Globalisierung geschrieben worden.

### 2. Warum der Freihandel nicht populär ist

Irwin, der ein profunder Kenner der Geistesgeschichte des Freihandels ist,<sup>8</sup> weist eingangs darauf hin, dass Freihandel in der Geschichte nie wirklich populär gewesen ist, dass er aber seit den 90er Jahren insbesondere von den Globalisierungskritikern für nahezu alle Übel dieser Welt verantwortlich gemacht werde. Dazu passt zunächst einmal die viel zitierte Antwort Samuelsons auf die Frage, was die Nationalökonomie ausser sublimiertem gesundem Menschenverstand eigentlich zu bieten habe. Samuelson wies als Beispiel auf den *kontrainuitiven* Charakter des Theorems der komparativen Kosten und der daraus folgenden *unilateralen* Freihandelsempfehlung hin.<sup>9</sup> Hier liegt die erste Schwierigkeit, Freihandel populär zu machen. Ein zweites Problem besteht darin, dass Freihandel eine allgemeine Regel ist, die zwar per Saldo überwiegend Chancen, aber niemandem und zu keinem Zeitpunkt konkrete Ergebnisse bietet. Freihandel gehört zu den allgemeinen, langfristig wirtschaftsförderlichen Rahmenbedingungen und hat damit den Charakter eines öffentlichen Guts, das bzw. dessen Ergebnisse zwar jeder gerne hätte, für das aber niemand bereit ist, sich einzusetzen. Und das dritte Hindernis für die Popularität des Freihandels liegt in dem bekannten Mediengrundsatz "Bad news is good news". Tatsächliche und eingebildete negative Konsequenzen des Freihandels werden in der Öffentlichkeit breit diskutiert, von den positiven Konsequenzen redet niemand; und dass die positiven per Saldo die negativen Konsequenzen bei weitem überwiegen, schlägt

---

<sup>7</sup> Princeton University Press, Princeton 2002, 257 pp.

<sup>8</sup> Vgl. Douglas A. Irwin, *Against the Tide : An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press, Princeton 1996.

<sup>9</sup> Vgl. Paul A. Samuelson, *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson*, Vol. III, MIT Press, Cambridge, Mass., 1972, p. 683.

sich nur in trockenen Statistiken nieder, die kaum jemand versteht und zur Kenntnis nimmt. Mit seinem Buch greift Irwin in die aktuelle amerikanische Diskussion ein und unternimmt den Versuch, dem amerikanischen Publikum die Idee des Freihandels und seine effektiven Ergebnisse (wieder) nahe zu bringen.

### **3. Die weltwirtschaftliche Integration der USA und neue Interessenkonstellationen**

*Im ersten Kapitel* (The United States in a New Global Economy ?) präsentiert Irwin zunächst einmal die langfristige Entwicklung der Export- und Importanteile am US Sozialprodukt seit dem Bürgerkrieg. Es zeigt sich das bekannte Bild einer bereits erstaunlich hohen weltwirtschaftlichen Integration am Ende des 19. Jahrhunderts und vor dem Ersten Weltkrieg. In der Zwischenkriegszeit der Krisen und des Protektionismus kollabieren die Quoten auf etwa ein Drittel des Vorkriegsstands, um dann nach dem Zweiten Weltkrieg infolge der Liberalisierung und des Wirtschaftswachstums wieder die früheren Werte zu erreichen und tendenziell sogar zu übertreffen. Ist Amerika nach 100 Jahren zu einem früheren Zustand zurückgekehrt ("déjà vu") oder befindet es sich am Anfang einer neuen Ära ("new global economy") ? Das ist eine erste Frage, die Irwin diskutiert; und er zeigt mit interessanten Argumenten, dass die heutige Globalisierung sich von der Weltwirtschaft am Ende des 19. Jahrhunderts wesentlich unterscheidet.

Hinter den Gesamtzahlen verbergen sich wichtige strukturelle Veränderungen. So hat sich die Zusammensetzung des Sozialprodukts stark in Richtung der - vorläufig - überwiegend nicht handelbaren Dienstleistungen verschoben, was die Aussenhandelsquoten eigentlich hätte vermindern müssen. Da sich aber zugleich der effektive Aussenhandel bei den handelbaren Gütern enorm ausgedehnt hat, sind sie gleichwohl angestiegen. Im Bereich der handelbaren Güter hat sich also die Globalisierung rasant entwickelt, und zugleich dehnt sich der direkt oder (durch Direktinvestitionen) indirekt von der internationalen Konkurrenz betroffene Teil der Volkswirtschaft mehr und mehr aus.

Die enorme Zunahme des effektiven Aussenhandels im Bereich der handelbaren Güter hängt vor allem mit dem zunehmenden Intraindustriehandel einerseits und dem zunehmenden Intrafirmahandel andererseits zusammen. Das erste ist die Folge von Präferenzendifferenzierung und Produktionsspezialisierung (einschliesslich des Aufbrechens der Wertschöpfungskette), während das zweite im wesentlichen mit dem Aufbrechen der Wertschöpfungskette zusammenhängt. Möglich wurde dies durch transport- und informationstechnische Fortschritte und die Liberalisierung der internationalen Handelspolitik.

Das Aufbrechen der Wertschöpfungskette hat nun die weitere Folge, dass der Anteil der Vorprodukte am Import sehr stark gestiegen ist. Die traditionelle

Vorstellung, dass Importrestriktionen Arbeit und Kapital in den mit Importen konkurrierenden Industrien zu Lasten der Konsumenten schützen (höhere Preise für den Erhalt von Arbeitsplätzen und Gewinnen) ist unter diesen Umständen nicht mehr aufrechtzuerhalten. Zu den Geschädigten gehören jetzt auch alle diejenigen, die die billigeren importierten Vorprodukte verwendet hätten, aber nunmehr die teureren einheimischen Vorprodukte einsetzen müssen (mehr Arbeitsplätze und Gewinne hier gegen weniger Arbeitsplätze und Gewinne dort). Dies führt zu neuen Interessenkonstellationen und Argumenten in der Handelspolitik.

Die Sache wird weiter kompliziert durch die Möglichkeit von importbedrohten Produzenten, selbst an den günstigeren Standort im Ausland zu gehen und von dort aus zu liefern. Wer bisher ein Interesse an Importrestriktionen hatte, hat nun plötzlich genau das entgegengesetzte Interesse, jedenfalls aus der Sicht des Kapitals und der nunmehr im Ausland beschäftigten Arbeiter, nicht hingegen aus der Sicht der bisher im Inland Beschäftigten. Die Wirkungen von protektionistischen Massnahmen sind komplexer geworden. Das ist die Botschaft, die hier bereits vermittelt wird und die in der weiteren Argumentation immer wieder eine Rolle spielen wird.

Das Kapitel schliesst mit einem Überblick über die aus Umfragen bekannte Einstellung der Amerikaner zum Freihandel. Sie ist zwiespältig. In abstracto ist man für Freihandel, in concreto jedoch für protektionistische Massnahmen, mindestens jedoch für Anpassungshilfen (die, wie man weiss, eine Tendenz zur Permanenz haben und damit de facto protektionistisch wirken). Die Globalisierung infolge technischer Entwicklungen wird hingenommen, diejenige durch politische Entscheidungen hingegen in Frage gestellt. Ebenso werden technisch bedingte Arbeitsplatzverluste akzeptiert, solche durch Importkonkurrenz hingegen nicht. Das ist nicht unlogisch. Was man nicht ändern kann, muss man hinnehmen. Wo man hingegen glaubt, Gestaltungsspielräume zu haben, stellen sich dann die weiteren Fragen, wie gross sie sind und welches der optimale Gebrauch davon ist. Davon ist im weiteren noch ausführlich die Rede.

#### **4. Argumente für den Freihandel**

*Das zweite Kapitel* (The Case for Free Trade : Old Theories, New Evidence) beschäftigt sich mit den Argumenten für den Freihandel. Grundlegend ist das paretianische Argument von der wohlfahrtserhöhenden Wirkung des freiwilligen Tauschs. Es stellt sich dann im weiteren die Frage, welche konkreten Motive den Tausch über die Grenzen so vorteilhaft erscheinen lassen können, dass er effektiv stattfindet. Hier sind die beiden traditionellen Argumente absolute und komparative Kostenvorteile. Wenn nun aus diesen Gründen Handel und damit Spezialisierung stattfinden, so ergeben sich nicht nur statische (höhere Produk-

tivitätsniveaus, mehr Wettbewerb), sondern auch dynamische (fortlaufende Produktivitätssteigerungen) Konsequenzen.

Die allgemeinen, langfristigen wohlfahrtsfördernden Effekte sind das eine wichtige Argument, welches die Theorie der komparativen Kostenvorteile der Freihandelspolitik liefert. Daneben gibt es aber noch ein weiteres wichtiges Argument, welches viel weniger bekannt ist und von Irwin sehr gut herausgearbeitet wird. Handelsströme zwischen zwei Ländern können niemals partialanalytisch aus dem direkten Produktivitätsvergleich zwischen einer Inlandsindustrie und ihren ausländischen Konkurrenten abgeleitet werden, wie es der Theorie der absoluten Kostenvorteile entspräche und dann leicht für protektionistische Forderungen missbraucht werden könnte. Vielmehr müssen empirisch vorzufindende Handelsmuster simultan für die gesamte Volkswirtschaft aus den komparativen Kostenvorteile erklärt werden. Punktuellen Eingriffen in bestimmte Branchen auf Grund tatsächlicher oder angeblicher absoluter Kostenvorteile, die sich nicht in entsprechenden Handelsströmen niederschlagen, ist damit der Boden entzogen.

Irwin führt ein weiteres wichtiges Argument für den Freihandel an. Da nicht alle Länder dieselben Güter produzieren, wird durch den Freihandel für das einzelne Land die Palette der verfügbaren Güter grösser, was bei Geltung der beiden Gossenschen Gesetze per se zu einer Wohlfahrtserhöhung führen muss. Umgekehrt sinkt die Wohlfahrt selbst bei konstantem Einkommen, und zwar unter Umständen beträchtlich, wenn durch protektionistische Massnahmen die Palette der verfügbaren Güter verringert wird.

Im weiteren enthält das Kapitel eine Reihe von Abschnitten, in denen es um die empirische Erforschung der Freihandelsvorteile geht. Im Vordergrund stehen die Zusammenhänge zwischen Freihandel, Wohlstand und Wachstum. Diskutiert werden aber auch die an sich alten, aber erst neuerdings wieder untersuchten Zusammenhänge zwischen Freihandel, Demokratie und Frieden. Die methodischen Probleme solcher Untersuchungen werden klar aufgezeigt und die Ergebnisse dementsprechend vorsichtig präsentiert.

Ein spezieller Abschnitt beschäftigt sich mit den Umweltwirkungen des Freihandels, da vielfach behauptet wird, Handel führe zu mehr wirtschaftlicher Aktivität und mehr wirtschaftliche Aktivität bewirke mehr Umweltschäden. Irwin weist hingegen darauf hin, dass die Umweltwirkungen nicht auf die wirtschaftliche Aktivität als solche, sondern vielmehr auf ungünstige Rahmenbedingungen zurückgeführt werden müssen, die die Externalisierung von Kosten ermöglichen. Dies wird in interessanter Weise an vier Beispielen demonstriert, die häufig für die erwähnte Behauptung in Anspruch genommen werden : Meeresfischerei, Landwirtschaft, Waldwirtschaft und Umweltverschmutzung durch die Industrie.

## 5. Argumente gegen den Protektionismus

Die Kehrseite der Freihandelsvorteile sind die Kosten der Protektion, also der Abweichung vom freien Handel. Hiermit beschäftigen sich die letzten Abschnitte des Kapitels. Es wird gezeigt, dass Protektion nicht nur Umverteilung z.B. von den inländischen Konsumenten zu den inländischen Produzenten und/oder unter den inländischen Produzenten (im Fall von Zöllen) oder von den inländischen Konsumenten und/oder Produzenten zu den ausländischen Produzenten (im Fall von Quoten) impliziert, sondern effektive volkswirtschaftliche Verluste. Allerdings ist die Messung dieser Verluste schwierig. Die üblichen wohlfahrtsökonomischen Ansätze sind statisch und berücksichtigen weder die dynamischen Effekte noch die rent seeking Kosten. Man muss also davon ausgehen, dass sie die effektiven Kosten der Protektion stark unterschätzen. Im übrigen haben diese Kosten auch nur geringe politische Bedeutung, da sie mehr oder weniger schlecht definierten und dadurch politisch wenig relevanten Gruppen zur Last fallen, während die Vorteile einigen wenigen und dementsprechend gut organisierten Gruppen zugute kommen.

Abschliessend werden die drei wichtigsten Fälle analysiert, in denen theoretische Argumente für Abweichungen von der Freihandelspolitik vorgebracht werden: Marktmacht, infant industry und positive Externalitäten, strategische Handelspolitik. In allen Fällen scheitern die Argumente für den Protektionismus nach Irwins Meinung jedoch bereits an den Schwierigkeiten der Implementierung. Zudem kann in einigen Fällen geltend gemacht werden, dass andere Massnahmen günstiger wären als die Handelspolitik.

## 6. Beschäftigungssteigerung durch Importrestriktionen ?

Obgleich Theorie und Empirie zugunsten des Freihandels sprechen, werden protektionistische Massnahmen beibehalten und ständig neue erdacht. Dabei mangelt es den Interessenten niemals an vordergründig plausiblen Begründungen, die aber näheren Analysen nicht standhalten. Eines dieser Argumente ist die beschäftigungsbewahrende bzw. –fördernde Wirkung protektionistischer Massnahmen. Damit beschäftigt sich *das dritte Kapitel* (The Employment Rationale for Trade Protection).

Mehr Wettbewerb durch Freihandel kann bedeuten, dass im Inland Arbeitsplätze verloren gehen, weil sich Importe als konkurrenzfähiger erweisen als Inlandsprodukte. Der Wettbewerb kann aber auch dazu führen, dass die Inlandsindustrie so fit wird, dass sie die Importe wieder zurückdrängt und selbst zur Exportindustrie wird. Analog ist für die Exportseite zu argumentieren. Wettbewerb sorgt dafür, dass an manchen Stellen Arbeitsplätze verschwinden, während an anderen Stellen Chancen für neue Arbeitsplätze entstehen. Tatsächlich scheinen

der Aussenhandel und die Aussenhandelspolitik auch keinen Einfluss auf die *Gesamtzahl* der amerikanischen Arbeitsplätze gehabt zu haben.

Geredet wird allerdings nur über die Arbeitsplätze, die verloren gehen, und gefordert werden protektionistische Massnahmen, um diese Arbeitsplätze zu erhalten. Jedoch führt, wie so oft, die Partialanalyse sowohl bei der Diagnose als auch bei der Therapie in die Irre. Importe von Vorprodukten gehen direkt und Importe von Konsumprodukten indirekt über die Lebenshaltungskosten und ihren Einfluss auf die Löhne in die Kosten ein und beeinflussen damit die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung negativ.

Ein seit langem bekannter Spezialaspekt dieses allgemeinen Zusammenhangs ist das Lerner'sche Symmetrietheorem, demgemäss Importzölle sich wie eine Exportsteuer und entsprechend Exportsubventionen sich wie Importsüventionen auswirken.<sup>10</sup> Zu ähnlichen Resultaten gelangt man, wenn man allfällige Wechselkurseffekte der Handelspolitik betrachtet. Immer wieder erweist sich, dass sich die positiven und die negativen Beschäftigungseffekte der Handelspolitik tendenziell kompensieren, was die zuvor referierten empirischen Befunde bestätigen.

Protektionistische Massnahmen sind mit anderen Worten nicht kostenlos. Dass dieser Aspekt in der Politik hartnäckig übersehen wird, hängt wohl nur sehr teilweise mit mangelnder Kenntnis, zum grösseren Teil hingegen mit dem unterschiedlichen politischen Gewicht der Gewinner und Verlierer zusammen.

Protektionistische Massnahmen werden nicht nur mit mangelnder Konkurrenzfähigkeit der inländischen Industrie begründet, sondern auch mit dem neomerkantilistischen bzw. keynesianischen Argument einer negativen Handelsbilanz. Beide Argumente können natürlich miteinander verknüpft werden und bilden dann die Grundlage für besonders gefährliche sektorale Interventionen und einen Rückfall in den Bilateralismus. Auch in diesem Fall führt die Partialanalyse in die Irre. Zu betrachten ist nicht die Handelsbilanz für bestimmte Güter(-gruppen) und auch nicht die Handelsbilanz gegenüber einem bestimmten Land, sondern, wenn schon, die gesamte Handelsbilanz. Diese gesamte Handelsbilanz wird aber im wesentlichen makroökonomisch durch die Wechselkurs- und Konjunkturentwicklung bzw. durch die volkswirtschaftliche Ersparnis und Investition und den internationalen Kapitalverkehr bestimmt. Importrestriktionen zur Handelsbilanzverbesserung wären wegen des (erweiterten) Lerner'schen Symmetrietheorems nicht nur wenig erfolgversprechend; es wäre auch eine volkswirtschaftlich höchst kostspielige Symptomtherapie.

---

<sup>10</sup> Genau genommen zeigt Lerner nur die Äquivalenz der beiden Massnahmen. Dass eine Importverteuerung auf die Exporte durchschlägt – wie in der Argumentation von Bhagwati – ist nicht sein Thema. Vgl. A.P. Lerner, *The Symmetry between Import and Export Taxes*, *Economica*, N.S. Vol. 3, No. 11 (1939), S. 306-313.

Gegen Importrestriktionen als Mittel der Beschäftigungspolitik spricht ein weiteres Argument. Die durch Importe verdrängten Arbeitsplätze sind für gewöhnlich weniger produktiv als die Arbeitsplätze im Exportsektor. Importrestriktionen bewirken dann, dass relativ unproduktive Arbeitsplätze im geschützten Bereich erhalten werden und wegen des (erweiterten) Lernerischen Symmetrietheorems) weniger produktive Arbeitsplätze im Exportsektor geschaffen werden können. Die Folge sind also Produktivitäts- und damit Lohnverluste. Der Protektionismus erweist sich erneut als kostspielige Politik. Dasselbe Argument ist gültig, wenn der internationale Wettbewerb zu einer Ausweitung der Lohnunterschiede führt. Importrestriktionen würden dieses Verteilungsproblem zwar dämpfen, aber um den Preis von generellen Einkommensverlusten bzw. einer Nivellierung nach unten.

Im übrigen gibt es zahlreiche Gründe, die in bestimmten Branchen zu Beschäftigungsproblemen führen können : Präferenzwandel, Veränderungen der inländischen Konkurrenzsituation, Produktivitätswachstum und technische Innovationen. Die Importkonkurrenz erweist sich in empirischen Untersuchungen als vergleichsweise wenig bedeutende Ursache für Arbeitsplatzverluste. Warum reagiert man auf *diese* Ursache mit speziellen und dazu noch volkswirtschaftlich sehr teuren Massnahmen, nämlich Importrestriktionen ? Es erscheint viel sinnvoller, die durch Importkonkurrenz freigesetzten Arbeitskräfte gleich zu behandeln wie Arbeitskräfte, die aus anderen Gründen ihre Stellen verloren haben.

## **7. Die drei wichtigsten Formen des amerikanischen Protektionismus**

*Das vierte Kapitel* (Relief from Foreign Competition : Antidumping and the Escape Clause) beschäftigt sich mit den konkreten Formen, in denen amerikanische Importrestriktionen auftreten. Das allgemeine Zollniveau ist ja durch internationale Verträge gebunden, und Importquoten sind durch internationale Verträge verboten. Jedoch lässt die WTO unilaterale Importrestriktionen in drei Ausnahmefällen zu. Stellt ein Land, erstens, fest, dass ein anderes Land seine Exporte in dieses Land subventioniert, so kann es einen entsprechenden Zoll erheben. Dumping ist der zweite Fall. Wird Dumping festgestellt, so kann ein Antidumpingzoll in der Höhe der Differenz zwischen dem Dumpingpreis und dem "fairen" Preis erhoben werden. Drittens besteht in der WTO eine allgemeine Notklausel : Wenn eine Branche durch Importe schwer leidet, darf sie temporär durch Zölle geschützt werden. Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden ersten und der dritten Massnahme liegt darin, dass die ersten sich gegen ein bestimmtes Land oder sogar nur gegen eine bestimmte Firma richten, während die Notklausel gegenüber den Importen aus allen Ländern wirkt. Die ersten beiden Massnahmen bergen also ein Diskriminierungspotential, das der Notklausel nicht innewohnt.

Irwin analysiert die (schädlichen) Wirkungen der drei Massnahmen im Detail und zeigt, warum der neue amerikanische Protektionismus je länger je mehr die Antidumpingstrategie bevorzugt, die zugleich die willkürlichste und schädlichste Massnahme darstellt. Inzwischen beginnt diese Strategie, sich in der Form von Retorsionsmassnahmen weltweit auszubreiten. Angesichts der damit gegebenen Gefahr für den Welthandel besteht im Rahmen der WTO die Absicht, die Antidumpingklausel einzuschränken oder abzuschaffen und den Gebrauch der weniger schädlichen Notklausel zu erleichtern.

## **8. Die politische Ökonomie der Handelspolitik**

*Das fünfte Kapitel* (U.S. Trade Policy and the World Trading System) beginnt mit einer politisch-ökonomischen Darstellung des Prozesses, in dem in der amerikanischen Demokratie Handelspolitik gemacht wird. Die gewonnenen Erkenntnisse werden dann zur Erklärung der historischen Entwicklung der amerikanischen Handelspolitik und ihrer heutigen rechtlichen Grundlagen verwendet.

Freihandel ist ein Gut, welches von den Politikern auf dem politischen Marktplatz, entsprechend der politisch wirksamen Nachfrage, angeboten wird. Dabei ist der entscheidende Punkt, dass die theoretisch und empirisch ziemlich gut abgesicherte Erkenntnis, dass der Freihandel das Sozialprodukt vergrössert und damit potentiell allen nützt, keineswegs ausreicht, um ihm eine Mehrheit im politischen Prozess zu sichern.

Selbst wenn es keine Unterschiede in der Wirksamkeit der Interessenrepräsentation gäbe, könnten über die Freihandelsvorteile wohlinformierte, jedoch risikoscheue und/oder verlustaverse Wähler mehrheitlich gegen den Freihandel stimmen, weil ja niemand weiss, ob er selbst zu den Nutzniessern oder zu den (zumindest temporären) Opfern des Freihandels zählen wird.

Die antifreihändlerische Schlagseite des politischen Prozesses wird (nicht notwendigerweise, aber) in der Realität sehr häufig durch ungleiche Interessenrepräsentation verstärkt. Protektionistische Interessen sind üblicherweise speziell und lukrativ. Sie sind daher leicht organisierbar und haben eine erhebliche Organisationsmacht. Wenn sich die verschiedenen protektionistischen Interessen durch Stimmentausch gegenseitig unterstützen, können sie den politischen Prozess zu ihren Gunsten instrumentalisieren, auch wenn jedes einzelne protektionistische Interesse weit weg von einer Mehrheit für sein Anliegen ist und sogar als mehrheitsschädigend erkannt wird. Die Schäden fallen jedoch im allgemeinen weit gestreut an und werden entsprechend reduziert wahrgenommen. Dies gilt selbst für die Exportwirtschaft, die nach dem (erweiterten) Lernerischen Symmetrietheorie durch Importrestriktionen häufig direkt geschädigt wird.

Nur unter besonderen faktischen und/oder institutionellen Bedingungen werden sich das allgemeine Interesse und das Interesse der Exportwirtschaft am Freihandel gegen die speziellen Interessen am Protektionismus durchsetzen. Solche Situationen hat es im amerikanischen Fall gegeben, es scheint aber, dass sie für die Gegenwart nicht mehr charakteristisch sind.

## **9. Wichtige Phasen in der Geschichte der amerikanischen Handelspolitik**

Nach einer protektionistischen Phase in der ersten Zeit nach der Unabhängigkeit trat die amerikanische Handelsgeschichte unter dem Einfluss der exportorientierten Südstaaten und entgegen den protektionistischen Interessen der sich industrialisierenden Nordstaaten in eine Phase stark sinkender Zölle ein, die jedoch mit dem Sieg der Nordstaaten im amerikanischen Bürgerkrieg abrupt zu Ende ging. Die durchschnittliche Zollbelastung stieg schnell und drastisch und verharrte dann mit Ausnahme einer kurzen Periode im Ersten Weltkrieg auf hohem Niveau. Höhepunkt des Protektionismus war der berühmte Smoot-Hawley Zolltarif von 1930. Die Wende kam mit dem Amtsantritt des demokratischen Präsidenten Franklin Roosevelt. Die Demokraten hatten ihre Machtbasis nach wie vor in den traditionell freihändlerischen Südstaaten. Ausserdem sah Roosevelt in der Ankurbelung des Exports (neben den Sozialmassnahmen und den öffentlichen Arbeiten des New Deal) eine Möglichkeit zur Überwindung der Wirtschaftskrise. Dazu mussten jedoch die Märkte potentieller Kunden erst (wieder) geöffnet werden. In den dafür erforderlichen Verhandlungen beabsichtigte Roosevelt eigene Zollsenkungen anzubieten. In den wenigen verbleibenden Jahren bis zum Zweiten Weltkrieg waren die Erfolge bescheiden. Jedoch wurde das Programm eines multilateralen, gegenseitigen Zollabbaus und weiterer Handelsliberalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg unter Führung der USA wieder aufgenommen und mit dem GATT zum Erfolg geführt. Durch das Wiedererstarken Europas und Japans und das Auftreten neuer Konkurrenten geriet die amerikanische Wirtschaft jedoch ab den 70er Jahren unter zunehmenden Konkurrenzdruck. Seit dem ist die Kontroverse zwischen Freihändlern und Protektionisten wieder voll entbrannt.

## **10. Die heutigen rechtlichen Grundlagen der amerikanischen Handelspolitik**

Um die heutige amerikanische Handelspolitik zu verstehen, muss man ihre rechtlichen und politischen Grundlagen kennen. Die wichtigsten Regeln sind die folgenden :

- die amerikanische Verfassung
- Reciprocal Trade Agreements Act (RTAA), 1934

- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), 1947
- Trade Act (TA74), 1974
- Trade Act (TA79), 1979
- Trade and Tariff Act (TTA), 1984
- Omnibus Trade and Competitiveness Act (OTCA), 1988

Nach der amerikanischen Verfassung liegt die Kompetenz für die Handels- und Zollpolitik beim Kongress. Zwar hat der Kongress (im RTAA) die Kompetenz für Handels- und Zollverhandlungen an den Präsidenten delegiert. Aber diese Kompetenzdelegation ist immer befristet, und inzwischen behält sich der Kongress auch (wieder) das Recht vor, abgeschlossene Verträge zu billigen. Ausserdem bestimmt der Kongress (TA74, TA79, TTA, OTCA) die Kriterien, nach denen die amerikanische Wirtschaft Hilfe gegen ausländische Konkurrenz erhalten kann; und hier vor allem liegt das Einfallstor für den neuen Protektionismus am GATT bzw. nunmehr an der WTO vorbei.

Entstehung, Inhalt und Wirkungsweise der Gesetze werden von Irwin im einzelnen beschrieben, so dass man ein sehr genaues Bild der amerikanischen Rahmenbedingungen für die Handels- und Zollpolitik erhält. Wichtig ist, zwei Grundlinien zu sehen.

Auf der einen Seite bewirkte die RTAA mit ihrer Kompetenzverlagerung vom Kongress zum Präsidenten einen deutlichen Perspektivenwechsel in der Politik. Der protektionistische Kuhhandel zwischen den Interessengruppen auf Kosten von Gesamt- und Exportwirtschaft wurde tendenziell abgelöst durch eine eher gesamtwirtschaftliche und damit freihändlerische Perspektive. Jedoch blieb die Rückbindung an den eher protektionistischen Kongress immer erhalten : durch die Befristung der Kompetenzdelegation und heute auch wieder durch die Notwendigkeit, Verhandlungsergebnisse durch den Kongress absegnen zu lassen, wenn auch in globo, d.h. ohne Änderungsmöglichkeiten, und beim "fast track" Verfahren unter gleichzeitiger Änderung der betroffenen internen Gesetze.

Auf der anderen Seite hat sich der Kongress seit den 70er Jahren machtvolle neue protektionistische Instrumente für neue Importrestriktionen und für die rabiate Öffnung von Exportmärkten (was auf einen Exportprotektionismus hinausläuft) geschaffen, die vielleicht mit dem Buchstaben, aber keineswegs mit dem Geist von GATT und WTO vereinbar sind. Wohin per Saldo der Weg geht, erscheint heute offen. Der Ausgang der Doha-Runde, in der es unter anderem auch hierum geht, wird einige Anhaltspunkte darüber geben.

## 11. Präferenzielle Handelsabkommen und das Meistbegünstigungsprinzip

Präferenzielle Handelsabkommen, die definitionsgemäss ihre intern gewährten Handelsvorteile Nichtmitgliedern verweigern, widersprechen ebenso definitionsgemäss dem Meistbegünstigungsprinzip und damit den Grundlagen des GATT bzw. der WTO. Allerdings gewähren das GATT bzw. die WTO für solche präferenziellen Handelsabkommen eine Ausnahmeregelung, die auch immer häufiger benutzt wird. Die Befürchtung besteht, dass hierdurch die Prinzipien der Meistbegünstigung, der Nichtdiskriminierung und der Multilateralität wesentlich geschädigt werden könnten. Sogar vor einem möglichen Rückfall in einen Bilateralismus der grossen Handelsblöcke und vor den Wohlfahrtsverlusten infolge der dadurch entstehenden Handelsumlenkungseffekte wird gewarnt.

Das erste wichtige präferenzielle Handelsabkommen nach dem Zweiten Weltkrieg war die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Es folgten die EFTA und zahlreiche Assoziations- und Präferenzabkommen der EWG, vor allem mit früheren Kolonien. Neueren Datums sind die NAFTA und weitere Präferenzabkommen der USA. Und es zeichnet sich eine Proliferation derartiger Abkommen in Südamerika, Afrika und Asien ab.

Die Beurteilung ist kontrovers. Die traditionellen Argumente beziehen sich auf die (positiven) handelsschaffenden und die (negativen) handelsumlenkenden Effekte der Präferenzabkommen. Daneben gibt es die Gefahr administrativer Handelsschikanen im Zusammenhang mit den Ursprungsregelungen und dem Veredelungsverkehr, die in Zeiten der Globalisierung und des Aufbrechens der Wertschöpfungskette von erheblicher Bedeutung sein können. Was die künftige Entwicklung angeht, so kann man einerseits die Hoffnung hegen, dass die Präferenzräume ihre Mitglieder wirtschaftlich so stärken, dass sie bereit und in der Lage sind, eine freihändlerische Politik zu treiben. Die Präferenzräume mit ihren internen Handelsvergünstigungen wären dann nur ein erster Schritt zu weiteren weltweiten Liberalisierungsfortschritten. Andererseits ist auch das Gegenteil möglich. Die Präferenzräume könnten sich zu quasi-autarken Handelsblöcken mit massiver Handelsumlenkung entwickeln. Handelskriege zwischen den Blöcken wären möglich, und Staaten, die nirgendwo Mitglied sind, könnten unter die Räder einer ausbeuterischen Zollpolitik geraten. Irwin malt den Teufel nicht an die Wand, aber er bemerkt - vermutlich mit Recht - , dass die Anstrengungen, die zur Schaffung von mittlerweile weit über 100 regionalen Präferenzabkommen aufgewendet worden sind, besser in eine weltweite Liberalisierung hätten investiert werden sollen.

## 12. Die Globalisierungskritiker als neue Protektionisten

Trotz des Wiedererwachens der alten Protektionisten, vor allem in den USA seit den 70er Jahren, war 1993 mit dem Abschluss der Uruguayrunde noch einmal ein grosser Schritt in der Liberalisierung des Welthandels gelungen. Weitere substantielle Zolllsenkungen wurden vereinbart, die bisherigen Tabubereiche Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung wurden in die Tarifisierung und später in die Zolllsenkung einbezogen, und neue Bereiche wie Dienstleistungen, Direktinvestitionen und geistiges Eigentum wurden erstmals in die Welthandelsregeln integriert. Zur besseren Überwachung und Durchsetzung der Welthandelsregeln wurde die WTO geschaffen, die erstmals auch eigene Streitschlichtungskompetenzen erhielt. Was als wichtiger Etappensieg für eine weitere umfassende Liberalisierung der Weltwirtschaft gefeiert worden ist, erwies sich als Katalysator für den neuen Protektionismus der Globalisierungskritiker, die im übrigen in den alten Industrieländern wissentlich oder unwissentlich auch das Geschäft der alten Protektionisten betreiben.

Die Kritik an der Uruguayrunde entzündet sich teilweise an dem Ergebnis des grossen Verhandlungspokers zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern. Während die Industrieländer - vorläufig noch sehr bescheidene - Konzessionen bei Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung sowie bei den für die Entwicklungsländer interessanten Dienstleistungen machten, erhielten sie von den Entwicklungsländern beachtliche Konzessionen bei den für die entwickelten Länder interessanten Dienstleistungen, den Direktinvestitionen und vor allem beim geistigen Eigentum. Von der Doharunde erhofft man sich, dass dieses - angebliche oder tatsächliche - Ungleichgewicht zugunsten der Entwicklungsländer korrigiert wird.

Aber die Kritik der Globalisierungsgegner geht wesentlich weiter, und ihre Vorschläge laufen auf einen rabiaten neuen Protektionismus hinaus, unter dem die Entwicklungsländer am meisten zu leiden hätten und den sie auch vehement ablehnen. Es ergibt sich das merkwürdige Bild, dass die tatsächliche oder vermeintliche Benachteiligung der Entwicklungsländer in der Uruguayrunde den Globalisierungskritikern als Anknüpfungspunkt dient, dass sie aber zugleich Vorschläge machen, die die Entwicklungsländer in hohem Mass schädigen und den alten Protektionisten in den entwickelten Ländern nützen würden. Es verbessert die inhaltliche Kohärenz ihrer Vorschläge nur wenig und die praktische Relevanz schon gar nicht, dass die Globalisierungskritiker gleichzeitig eine massive Zunahme der Entwicklungshilfe fordern<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Vgl. dazu William Easterly, *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 2001.

Eine interessante Parallele zwischen den alten und den neuen Protektionisten ergibt sich auch in der Beurteilung der neuen Streitschlichtungsverfahren unter der WTO, die - nota bene - unter dem Druck des durch den Kongress formulierten Verhandlungsmandats der amerikanischen Regierung zustande gekommen sind. Die amerikanische Industrie und Politik sind unzufrieden, dass die WTO in nicht wenigen Fällen gegen die Anwendung der neuen amerikanischen Protektionsinstrumente und damit für den freien Welthandel entschieden hat. Zu diesen neuen Protektionsinstrumenten gehören neuerdings auch Umwelt- und Arbeitsstandards, die der amerikanische Gesetzgeber nicht nur im eigenen Land, sondern weltweit durchsetzen möchte, wobei die protektionistische Absicht und Wirkung in den meisten Fällen offenkundig ist. Auch in dieser Frage ziehen die Globalisierungskritiker de facto am gleichen Strick wie die alten Protektionisten.

Irwin verweist in diesem Zusammenhang auf die bekannte Erfahrung, dass schöne Ziele leicht zu formulieren sind, dass aber ihr wahrer Charakter, zumindest jedoch die Kosten für ihre Erreichung, erst deutlich werden, wenn man die dazu vorgeschlagenen Mittel analysiert. Die Opferung des freien Welthandels wäre in der Tat ein überaus kostspieliges und in vielen Fällen vermutlich wenig wirksames Mittel zur Annäherung an die - angeblichen - Ziele der Globalisierungskritiker. Alternative Mittel mit geringeren Kosten wären vorhanden, werden aber weder von den alten Protektionisten (wegen der fehlenden Protektionswirkung) noch von den Globalisierungsgegnern (wegen der Beibehaltung des marktwirtschaftlichen Systems) geschätzt.

Letztendlich geht es bei der Globalisierungskritik nicht nur um die WTO, den IMF und die Weltbank, sondern - und dies wird von einem grossen Teil der Globalisierungsgegner auch ganz offen gesagt - um das marktwirtschaftliche System, von dem der freie Welthandel ein wesentlicher Bestandteil ist. Wer die Marktwirtschaftskritik früherer Jahrzehnte kennt, kommt um ein je nach Temperament zorniges, müdes oder resigniertes "déjà vu" nicht herum. Aber das ändert nichts an der Virulenz der Auseinandersetzung, zu der Irwin seinen umfassenden Beitrag geleistet hat.

### III. JAGDISH BHAGWATI, FREE TRADE TODAY<sup>12</sup>

Das vorliegende Buch wurde unter dem Eindruck der Freihandelskritik der Globalisierungsgegner und ihrer Seattle-Krawalle (1999) geschrieben, um einmal mehr die Grundlagen der Freihandelstheorie kurz und, gemessen an der Schwierigkeit der Materie, relativ leicht fasslich darzustellen. Das Buch wird von Bhagwati explizit als Nachfolger und Aktualisierung von "Protectionism" (Cambridge, Mass., 1989) bezeichnet. Es beruht wie jenes (1987) auf Ohlin Lectures, die der Autor 1997 an der Stockholm School of Economics gehalten und angesichts der immer virulenter werdenden Globalisierungskritik für dieses Buch überarbeitet hat.

#### 1. Traditionelle Argumente gegen den Freihandel

*Im ersten Kapitel* (Conventional Threats to Free Trade) setzt sich Bhagwati mit traditionellen Argumenten gegen den Freihandel auseinander.

Neben den offenkundigen Interessen von Protektionisten in eigener Sache geht es dabei zunächst einmal um Vorbehalte im breiten Publikum. Nicht-Ökonomen bekunden Mühe mit dem Verständnis der Theorie der komparativen Kosten, obwohl sie sie selbst im täglichen Leben bei der Entscheidung "make or buy" unbewusst ständig anwenden. Dazu kommt die weit verbreitete Furcht vor marktinduzierten Veränderungen. Sind die Menschen im Durchschnitt risikoscheu und/oder bewerten sie Verluste höher als gleich grosse Gewinne - und beides scheint effektiv der Fall zu sein - , so werden sie dem Freihandel gegenüber skeptisch sein. Märkte gelten ferner als Quelle sozialer Ungerechtigkeit, wobei im Falle des Freihandels insbesondere auch an die Verteilung zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern gedacht wird. Kurzum, in der öffentlichen Freihandelskritik spiegelt sich die allgemeine Marktwirtschaftskritik, welche die tatsächlichen, potentiellen und angeblichen Probleme der Marktwirtschaft betont, ihre tatsächlichen und potentiellen Vorteile jedoch nicht versteht oder gering schätzt und überdies in Bezug auf die denkbaren Alternativen einem Nirwana-Approach huldigt. Und nicht zuletzt werden Zusammenhänge zwischen Freihandel, freiem Kapitalverkehr, freier Migration etc. unterstellt, die so nicht existieren oder zumindest nicht zwingend sind, womit dem Freihandel tatsächliche, potentielle oder angebliche Übel zur Last gelegt werden, für die er in Wahrheit keinesfalls verantwortlich ist.

---

<sup>12</sup> Princeton University Press, Princeton 2002, 128 pp.

Freihandelskritik kommt aber auch aus der Nationalökonomie selbst. Letztendlich ist ja die Freihandelstheorie nur eine Ausdehnung der paretianischen Wohlfahrtsökonomie auf den Aussenhandel und unterliegt daher ihrerseits den üblichen Einwendungen der Theorie des Marktversagens und der Theorie des Zweitbesten. Tritt irgendwo Marktversagen auf, so wird das Paretooptimum verfehlt. Gemäss der Theorie des Zweitbesten sind dann generell Abweichungen vom Freihandel, d.h. allgemeiner Protektionismus, optimal. Mit der konkreten Ermittlung und Implementation der optimalen Protektion sind natürlich unüberwindbare Probleme verbunden. Aber die Freihandelsempfehlung ist jedenfalls diskreditiert, und damit hat die Theorie ihren Zweck erfüllt.

Eine erste Variante des Arguments vom Marktversagens liegt vor, wenn ein Land zwar intern vollkommene Konkurrenz hat, auf Grund seiner schieren Grösse jedoch gegenüber den ausländischen Exporteuren über Nachfragemacht verfügt. In diesem Fall liegt es im nationalen Interesse diese Nachfragemacht durch einen Optimalzoll auszubeuten und dadurch die nationale Wohlfahrt zu maximieren.<sup>13</sup> Das Argument tritt auch in einer dynamischen Form auf: Wächst ein Land mit Marktmacht gegenüber dem Weltmarkt, so muss es die Preise für seine wachsenden Exporte laufend senken, während es für seine wachsenden Importe laufend mehr bezahlen muss. Es resultiert eine laufende Verschlechterung der Terms of Trade, die - je nach den Elastizitäten - einen mehr oder weniger grossen Teil des Wachstums kompensiert.<sup>14</sup> Auch in diesem Fall liegen Import- und Exportzölle im nationalen Interesse.

Die zweite Variante unterstellt hingegen oligopolistische Konkurrenzverhältnisse zwischen den auf dem Weltmarkt tätigen in- und ausländischen Firmen. Damit ist bereits klar, dass durch Freihandel das Paretooptimum nicht realisiert wird. Mittels spieltheoretischer Modelle kann nun gezeigt werden, wie in solchen Fällen durch eine sog. strategische Handelspolitik die nationale Wohlfahrt maximiert wird. Ein bekannter Anwendungsfall hierfür sind die amerikanischen Massnahmen seit den 70er Jahren auf der Import- wie auf der Exportseite vor allem gegen die japanische Konkurrenz.

Ein dritter Fall von Marktversagen liegt bei starren Preisen und Löhnen infolge hoher Anpassungskosten und -fristen vor. Da die Preise und Löhne während

---

<sup>13</sup> Analog könnte im Fall der Anbietermacht eines Landes die nationale Wohlfahrt durch einen Exportzoll maximiert werden. In beiden Fällen muss allerdings wegen der auch intern stattfindenden Umverteilung das Kaldor-Hicks-Kriterium bemüht werden, womit bekanntlich unlösbare Nutzenmessungsprobleme verbunden sind.

<sup>14</sup> Das Argument ist nicht identisch mit der ursprünglichen Singer-Prebisch-These, die bei der Zusammensetzung der Importe und Exporte der Entwicklungsländer und deren (falsch) prognostizierter Preisentwicklung ansetzte. Man kann es auch nicht als zusätzliche Begründung für die Singer-Prebisch-These verwenden, weil es den Entwicklungsländern an Marktmacht fehlt.

längerer Zeit nicht den sozialen Nutzen und Kosten entsprechen, wird wiederum das Paretooptimum verfehlt. Das Argument wird ausgiebig für Importrestriktionen in Wirtschaftskrisen verwendet.

Die vierte Variante ist schliesslich das infant industry Argument, dass üblicherweise mit Preisverzerrungen auf den Faktormärkten, economies of scale und/oder externen Effekten begründet wird, wobei der Akzent im allgemeinen nicht auf der statischen, sondern auf der dynamischen Betrachtungsweise liegt. Die politischen Konsequenzen sind vor allem Subventionen für die einheimischen infant industries und eine Importsubstitutionspolitik.

## **2. Ist Protektionismus die beste Antwort auf die Mängel des Freihandels ?**

Bhagwati unterteilt die Fälle von Marktversagen zunächst in zwei Kategorien. In der ersten Kategorie liegt das Marktversagen im Inland, im zweiten Fall hingegen im Ausland bzw. auf dem Weltmarkt.

Liegt das Marktversagen im Inland, so empfiehlt er an Stelle des Protektionismus die jeweils passende wohlfahrtsökonomische Kombination von verhaltenswirksamen und verhaltensunwirksamen Massnahmen und die Beibehaltung des Freihandels. Dagegen sind natürlich die bekannten Probleme der Implementation solcher Massnahmen einzuwenden. Aber die Grundaussage bleibt dennoch gültig : Protektionismus muss nicht die beste Antwort auf Mängel des Freihandels sein. In vielen Fällen gibt es gezieltere Massnahmen mit geringeren opportunity costs.

Liegt das Marktversagen in der unvollkommenen Konkurrenz auf dem Weltmarkt, so gibt es drei wichtige Argumente. Erstens lohnt es sich zu untersuchen, ob der gemäss der Struktur als unvollkommen erscheinende Wettbewerb tatsächlich auch monopolistische Ergebnisse zeitigt. Es könnte nämlich - gemäss der Chicago Schule - sein, dass die Märkte zwar unvollkommen, aber "contestable" sind, und dann sind Interventionen nicht erforderlich. Im Gegenteil, soweit der Protektionismus die Märkte weniger offen macht, wäre er sogar kontraindiziert. Zweitens setzen optimale Interventionen vollinformierte und gutwillige Politiker voraus, was - gemäss der Public Choice Schule - keineswegs unterstellt werden kann. Vielmehr könnten Interventionen die Lage verschlimmern statt verbessern, was umso wahrscheinlicher ist, als mit Eingriffen in den Freihandel für gewöhnlich sehr intensive Interessen betroffen werden. Und drittens schliesslich besteht immer die Möglichkeit, dass die aus seiner Sicht optimalen Massnahmen eines Landes zu Gegenmassnahmen anderer Länder Anlass geben und dadurch ihren optimalen Charakter verlieren. Das Ergebnis könnte vielmehr ein Handelskrieg mit für alle Beteiligten suboptimalen Ergebnissen sein (prisoners' dilemma).

Gegen den Protektionismus spricht schliesslich auch, dass er hohe Kosten verursacht, und zwar sowohl bei statischer als auch bei dynamischer Betrachtung. Bei statischer Betrachtung ist zunächst das sog. Harbergerdreieck zu berücksichtigen, d.h. der Verlust an Konsumenten- und Produzentenrenten, der sich aus einer Reduktion des Transaktionsvolumens ergibt. Dazu kommen die rent seeking Kosten, die angesichts der Bedeutung der von der Handelspolitik betroffenen Interessen ein erhebliches Ausmass annehmen können.<sup>15</sup> Bei dynamischer Betrachtung kommen die Wachstumsverluste ins Blickfeld, mit denen bei einer Einschränkung des Freihandels gerechnet werden muss. Vom Freihandel sind über die Markterweiterung und die vermehrte Konkurrenz economies of scale und economies of scope zu erwarten, ferner Produktivitätserhöhungen, Lerneffekte, know how Übertragungen usw. sowie nicht zuletzt Wohlfahrtsgewinne durch eine grössere Angebotsdiversität und -verfügbarkeit. Tatsächlich zeigt die empirische Erfahrung enge Zusammenhänge zwischen dem Wachstum und dem Handelsvolumen. Wenn auch die Kausalität in beiden Richtungen läuft, scheint doch immerhin klar, dass Einschränkungen des Freihandels das Wachstum beeinträchtigen und damit hohe Kosten verursachen.

### **3. Neue Argumente gegen den Freihandel**

Wenn es nun nach fast zweihundertjähriger Diskussion der grossen Mehrheit der Ökonomen klar erscheint, dass Freihandel dem Protektionismus vorzuziehen ist und dass allfälliges Marktversagen und dergleichen wegen der Implementationsprobleme und der volkswirtschaftlichen Kosten nicht durch Einschränkungen des Freihandels, sondern durch andere Massnahmen angegangen werden sollten, müssen sich die Freihandelskritiker auf andere, nichtökonomische Argumente verlegen. In der Tat, der Mensch lebt nicht vom Sozialprodukt allein. Eine Kosten-Nutzen-Analyse des Freihandels kann sich nicht auf das inzwischen kaum noch bestrittene ökonomische Argument der Maximierung des Sozialprodukts beschränken.

Das ist das Thema *des zweiten Kapitels* (New Challenges), in dessen Einleitung Bhagwati die drei möglichen Diskussionsebenen ganz klar aufzeigt : Eine gesamtgesellschaftliche Argumentation kann als einziges Ziel die Maximierung des Sozialprodukts unterstellen; sie wird dann zu der Erkenntnis kommen, dass Freihandel die beste Politik ist. Das ist heute die mehrheitliche Position der Ökonomen. Die Argumentation kann aber auch irgendwelche Sonderinteressen unterstellen; sie wird dann eine Politik verlangen, die diesen Interessen nützt. Das ist die traditionelle protektionistische Position. Schliesslich kann eine gesamtgesellschaftliche Diskussion aber auch eine Mehrheit von gleichrangigen Zielen unterstellen, von denen die Maximierung des Sozialprodukts bestenfalls

---

<sup>15</sup> In diesem Punkt hat Bhagwati seine Meinung gegenüber "Protectionism" geändert.

*eines* ist; dann ist in der Politik der Nutzen von Abweichungen vom Freihandel für die übrigen Ziele abzuwägen gegenüber den Einbussen an wirtschaftlichem Wohlstand und Wachstum. Dies ist - zumindest "offiziell" - die Position der Globalisierungskritiker. Die Gegenargumentation Bhagwatis läuft darauf hinaus, dass die Freihandelskritiker die Kosten der von ihnen vorgeschlagenen Abweichungen vom Freihandel massiv unterschätzen, dass sie de facto das Geschäft der Protektionisten betreiben und dass es weniger kostspielige Massnahmen zur Förderung ihrer Anliegen gäbe.

Bhagwati identifiziert vier "neue" Argumente gegen den Freihandel : Fairness, Umweltschutz, soziale Gerechtigkeit und weitere moralische Anliegen.

Das Fairnessargument ist vor allem eine amerikanische Spezialität. Die Behauptung lautet, dass Freihandel nur nützlich bzw. akzeptabel sei, wenn die Handelsbedingungen "fair" seien. Jegliche Wettbewerbsvorteile der Konkurrenten werden dabei a priori als "unfair" verdächtigt, oder anders gesagt, der Handel ist "fair", wenn die amerikanischen Anbieter wettbewerbsfähig und erfolgreich sind. Konkrete Vorwürfe richten sich z.B. gegen die Arbeitsbedingungen und Löhne, gegen die Umweltstandards, gegen Subventionen, (angebliches) Dumping und (angebliche) Marktschliessungen, ja sogar gegen Unterschiede in den jeweiligen makroökonomischen Bedingungen. Was allerdings hier mit dem üblicherweise moralisch positiv besetzten Wort "Fairness" kaschiert wird, sind nur die alten protektionistischen Sonderinteressen. Man bräuchte darüber keine Worte mehr zu verlieren, wenn die Argumentation nicht in Amerika so erfolgreich und damit auch für die Welt so relevant wäre.

Was das Umweltargument angeht, so müssen zwei Fälle unterschieden werden : nationale, d.h. nicht grenzüberschreitende, und grenzüberschreitende bzw. weltweite Umweltbedingungen.

Welche Standards ein Land für seine nationalen Umweltbedingungen festlegt, ist eine Frage seiner Präferenzen und seiner opportunity costs. Normalerweise haben ärmere Länder wegen der höheren opportunity costs niedrigere Umweltstandards, die jedoch bei erfolgreicher Entwicklung schnell angehoben werden. Es gibt keine Rechtfertigung, sich darin einzumischen und von aussen höhere Standards zu erzwingen. Auch die theoretische Vermutung einer weltweiten Interdependenz der nationalen Umweltstandards in der Form eines race to the bottom taugt nicht als Begründung für eine Harmonisierung auf hohem Niveau; denn erstens gibt es valable theoretische Gegenargumente, und zweitens fehlt jeder empirische Beweis für seine Existenz. Damit ist die Realisierung der beiden Ziele Sozialproduktmaximierung und Umweltschutz in die alleinige Kompetenz des betreffenden Landes zurückgelegt. Der Standardratschlag der Ökonomen lautet dann, mittels der Umweltpolitik die Umweltkosten zu internalisie-

ren und durch die Freihandelspolitik für die Maximierung des Sozialprodukts zu sorgen.

Im Ergebnis läuft die Argumentation sehr ähnlich für grenzüberschreitende Umweltprobleme. Jedoch gibt es hier zwei zusätzliche Probleme : Jedes Land hat hier einen Anreiz, den Freerider zu spielen, die Sorge und die Kosten für die weltweite Umwelt also den andern zu überlassen. Ausserdem ist anzunehmen, dass die Bewertung der weltweiten Umweltqualität entsprechend den jeweiligen nationalen Präferenzen und opportunity costs sehr verschieden ist. Die optimale Lösung ist aber nicht die brachiale weltweite Harmonisierung der Standards durch einzelne mächtige Länder oder internationale Organisationen mittels handelspolitischer Drohungen. Auch hier ist es besser, die Umwelthanliegen mittels der Umweltpolitik, z.B. mittels eines weltweiten Zertifikatsmarkts, und die Sozialproduktmaximierung mittels des Freihandels anzustreben.

Im übrigen gibt es nicht nur Beispiele, in denen Freihandel ohne Umweltpolitik zu suboptimalen Lösungen führt; es gibt vielmehr auch sehr relevante Beispiele, in denen Freihandel ohne Umweltpolitik zu wesentlich besseren nationalen (und sogar weltweiten) Umweltbedingungen führen würde als Protektionismus ohne Umweltpolitik.

Das Argument der sozialen Gerechtigkeit wird ebenfalls in zwei Varianten gegen den Freihandel ausgespielt. Auf der einen Seite wird behauptet, der Freihandel führe in den reichen Ländern zu mehr Lohnungleichheit im allgemeinen und zu Lohnsenkungen für die untersten Lohnklassen im besonderen. Auf der anderen Seite wird gesagt, dass der Freihandel auch die Armen in den armen Ländern ärmer mache, wobei insbesondere auf das Problem der Kinderarbeit hingewiesen wird. Eine Einschränkung des Freihandels sei daher für die soziale Gerechtigkeit sowohl in den reichen als auch in den armen Ländern notwendig.

Bhagwatis Kommentar zum ersten Argument ist nur teilweise befriedigend. Er weist darauf hin, dass einerseits die ungelerten Arbeiter in den reichen Ländern ohnehin ständig unter dem Druck des arbeitssparenden Fortschritts stünden und andererseits die Löhne in den erfolgreichen Entwicklungsländern bedeutend schneller steigen als in den reichen Ländern, so dass die Lohndifferenz nicht grösser sondern kleiner werde. Mit diesen beiden Argumenten wird die empirische Relevanz des Einwands bestritten. Erstaunlicherweise fehlt aber der Hinweis auf die enormen Produktivitätsunterschiede zwischen armen und reichen Ländern, die Lohnunterschiede zwischen den beiden Ländergruppen nicht nur hervorrufen, sondern auch für die reichen Länder tragbar machen; denn worauf es im Wettbewerb ankommt, sind nicht die Lohnsätze, sondern die Lohnstückkosten. Bhagwati stellt ferner mit Recht fest, dass sich hinter der Anrufung der sozialen Gerechtigkeit häufig klare protektionistische Sonderinteressen verstecken; so wird das Argument auch von den armen Ländern verstanden und daher

vehement bekämpft. Und schliesslich betont Bhagwati einmal mehr, dass konkrete Anpassungshilfen und sozialpolitische Massnahmen zugunsten der untersten Lohnklassen in den reichen Ländern die bedeutend gezieltere und billigere Strategie wären als eine restriktive Handelspolitik.

Die Behauptung, dass der Freihandel die Armen in den armen Ländern noch ärmer mache, kann in ihrer absoluten Form als empirisch widerlegt gelten. Darüber, ob dies auch für die relative Form zutrifft, wird zur Zeit noch intensiv gestritten und geforscht; diese Frage ist aber in den armen Ländern auch nicht sehr relevant. Die beiden zentralen Argumente in diesem Zusammenhang sind : Es gibt, empirisch gesehen, keine erfolgreiche Entwicklung ohne Weltmarktintegration, und von nachhaltigem Wachstum profitieren, wiederum empirisch gesehen, alle Bevölkerungsschichten in den armen Ländern. Eine schnelle Verbesserung der Arbeitsstandards ist als Folge des Wachstums zu erwarten. Mindestlöhne, ein Verbot der Kinderarbeit und dergleichen riskieren, gerade denen am meisten zu schaden, denen sie eigentlich zugute kommen sollten. Und das gilt ganz besonders für den Fall, dass derartige Massnahmen durch die Handelspolitik der reichen Länder erzwungen werden. Auch hier schaut der protektionistische Pferdefuss nur allzu deutlich unter dem Gewand der sozialen Tugend hervor, was von den armen Ländern auch klar erkannt und bekämpft wird. Bhagwati plädiert daher für Freihandel und freie Lohnbildung, aber auch für eine Verbesserung der Arbeiterrechte z.B. in Zusammenarbeit und unter Aufsicht der ILO sowie erforderlichenfalls für eine Verlangsamung der Liberalisierung und für flankierende interne und externe Hilfs- und Anpassungsmassnahmen.

#### **4. Wege und Holzwege zum Freihandel**

Während die beiden ersten Kapitel der Widerlegung der alten und neuen Argumente gegen den Freihandel gewidmet waren, geht es im abschliessenden *dritten Kapitel* (Getting to Free Trade : Alternative Approaches and Their Theoretical Rationale) um die Frage, welcher von vier Vorschlägen der beste Weg zu dem angestrebten Ziel eines weltweiten Freihandels ist. Bei den vier Vorschlägen handelt es sich um :

- aggressiven Unilateralismus,
- konventionellen Unilateralismus,
- multilaterale Reziprozität,
- präferenzielle Reziprozität.

Beim aggressiven Unilateralismus geht es um die seit einiger Zeit von den USA angewendete Methode, durch handelspolitische Drohungen *andere* Länder zu einer Liberalisierung ihres Aussenhandels zu zwingen. Dies wird damit legiti-

miert, dass die USA grosse Vorleistungen bei der Liberalisierung ihres Aussenhandels erbracht hätten und dass nunmehr die anderen Länder nachziehen müssten, ansonsten der Handel zwischen ihnen und den USA nicht mehr "fair" wäre. Da die USA als Kläger und Richter in eigener Sache das Fairnesskriterium höchst willkürlich und eben unfair auslegen, hat dieses Vorgehen weltweit Empörung hervorgerufen. Es ist auch überflüssig, da die WTO im Unterschied zum früheren GATT über Streitschlichtungs- und Sanktionsmechanismen verfügt, so dass es eines nationalen Welthandelspolizisten in der Person der USA auch dann nicht bedürfte, wenn er unparteiisch wäre.

Beim konventionellen Unilateralismus liberalisiert ein Land seinen *eigenen* Aussenhandel *unabhängig davon, was die übrigen Länder tun*. Dies war etwa das Vorgehen Englands im 19. Jahrhundert, der USA nach dem Zweiten Weltkrieg und (partiell) der reichen Länder gegenüber den armen Ländern im Rahmen des GATT. Theoretisch entspricht es den Empfehlungen der Handelstheorie; realpolitisch haben sich allerdings, wenn überhaupt, immer nur starke Länder daran gehalten. Das theoretische Argument für den konventionellen Unilateralismus ist sehr simpel, obwohl es nur selten wirklich verstanden wird : Mehr Handel ist immer besser als weniger Handel. Natürlich reduzieren die Handelsbarrieren unseres Handelspartners das Handelsvolumen und sind deshalb schädlich. Wenn man aber darauf mit eigenen Handelsbarrieren reagiert, reduziert man das Handelsvolumen noch einmal, und der Schaden wird noch grösser. Handelsrestriktionen sind selbstschädigendes Verhalten, und deshalb ist der konventionelle Unilateralismus eine vernünftige Politik.

Wenn allerdings die Aussicht besteht, durch das Angebot eigener Liberalisierung auch die Handelspartner zu einer Liberalisierung zu veranlassen, winkt für das Handelsvolumen ein doppelter Gewinn. Dies ist die ökonomische Logik hinter der multilateralen Reziprozität des GATT und der WTO, die allerdings in der Realpolitik durch willkürliche und unfaire Auslegungen der Reziprozität durchkreuzt werden kann, wie vor allem die USA seit den 70er Jahren mit den unterschiedlichsten Methoden vorgeführt haben.

Abschliessend setzt sich Bhagwati mit der präferenziellen Reziprozität auseinander, die 1989 in "Protectionism" noch kein Thema war. Es geht um präferenzielle Handelsabkommen von der Art der EWG, der EFTA, der NAFTA, des Mercosur etc. etc. Sind an einem solchen Abkommen nur zwei Länder beteiligt, so kann man von bilateraler, sind es mehrere, von regionaler Liberalisierung sprechen. Der springende Punkt ist, dass die Liberalisierung nur zwischen den Vertragspartnern, aber nicht gegen aussen stattfindet. Dies unterscheidet die präferenziellen Handelsabkommen von der multilateralen Reziprozität bzw. vom Meistbegünstigungsprinzip, bei dem Konzessionen, die irgendeinem Handelspartner gemacht werden, automatisch auch allen anderen zugute kommen. Präferenziellen Handelsabkommen werden handelsschaffende *und* handelsum-

lenkende Wirkungen zugeschrieben. Es sind die letzteren, die aus ökonomischer Sicht negativ beurteilt werden und gegebenenfalls die ersteren teilweise, ganz oder überkompensieren können. Das grundlegende theoretische Argument dahinter stammt aus der Theorie des Zweitbesten und besagt, dass partielle Liberalisierungen unter Umständen mehr schaden als sie nützen. Bhagwati beklagt die explosive Proliferation von präferenzielle Handelsabkommen in den letzten zwanzig Jahren. Er befürchtet, dass die einzelnen Präferenzräume nicht zu Vorstufen einer allgemeinen Liberalisierung werden, sondern sich vielmehr - mit allerlei neuen protektionistischen Massnahmen, auch unter scheinbarer Wahrung der GATT bzw. WTO Regeln - gegen aussen abschotten. Auch Handelskriege zwischen den Blöcken sind nicht ausgeschlossen, wofür es bereits Beispiele gibt, in denen allerdings die Eskalation jeweils noch eingedämmt werden konnte.

Bhagwatis Empfehlungen für den Weg zum freien Welthandel sind damit klar : konventioneller Bilateralismus und multilaterale Reziprozität im Rahmen der WTO.

## **Bisher in dieser Reihe erschienene Hefte**

- Henner Kleinewefers, Das letzte Jahr der DDR, 75 S., 1990
- Henner Kleinewefers, Das Ende der Sowjetunion, 57 S., 1991
- Henner Kleinewefers, Rumänien, 121 S., 1992
- Henner Kleinewefers, Aufsätze zur schweizerischen Agrarpolitik, 118 S., 1992
- Pia Stebler, Studienverlauf an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, 105 S., 1992
- Henner Kleinewefers, Die Löhne an der Universität Freiburg, 38 S., 1993
- Pia Stebler (unter Mitarbeit von Claus Bornholt), Studienabbruch an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, 106 S., 1993
- Bruno Jeitziner und Henner Kleinewefers, Dualismus, Pluralismus oder Monismus der Steuerungssysteme? 38 S., 1994
- Pia Stebler, Überlegungen zur Studienreform an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg aus theoretischer und praktischer Sicht, 67 S., 1994
- Jens Schadendorf, Take-Off Prozesse in Ostasien, 96 S., 1995
- Henner Kleinewefers, "Verwesentlichung" der Politik durch Einschränkung der direkten Volksrechte ? 49 S., 1995
- Bruno Jeitziner, A Reaction Function Study for the Swiss National Bank, 74 S., 1995
- Henner Kleinewefers, Freiburg: Die neue Stagnation, 60 S., 1995
- Bruno Jeitziner, Deficits and Money Growth: Empirical Evidence For Switzerland, 38 S., 1995
- Henner Kleinewefers, Der Verfassungsentwurf 1977 - Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht, 24 S., 1996 (Nachdruck von 1977)
- Henner Kleinewefers, Der Verfassungsentwurf 1995 - Ein Beitrag zur Vernehmlassung aus ökonomischer Sicht, 53 S., 1996
- Bruno Jeitziner, Elections and Monetary Policy: Is there a Political Monetary Cycle for Switzerland? 28 S., 1996
- Bruno Jeitziner, The Executive Central Bank Relationship: The Case of Switzerland, 53 S., 1996
- Henner Kleinewefers, Neue Warnsignale für die Freiburger Wirtschaft - Antworten an die Kritiker des Berichts von 1995, 27 S., 1996
- Bruno Jeitziner, Legislative Influence on Monetary Policy? The Case of Switzerland, 70 S., 1996
- Henner Kleinewefers, Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung - Kritisches und Konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung, 29 S., 1997
- Bruno Jeitziner and Tobias Hohl, Measuring Political Preferences: Ratings for Members of the Swiss National Council, 35 S., 1997
- Tobias Hohl und Bruno Jeitziner, Parlamentarierratings 1975 - 1995, 116 S., 1997

- Henner Kleinewefers, Die Freiburger Wirtschaft am Ende der Neunziger Jahre: Zurück zum Start, 33 S., 1997
- Bruno Jeitziner und Andreas Spieler, Parlamentarierratings 1996, 35 S., 1997
- Peter Beez, Wachstumsförderliche wirtschaftspolitische Maßnahmen – Zusammenstellung in Anlehnung an die Weltbankstudie "The East Asian Miracle" 1993, 49 S., 1997
- Peter Beez und Niklaus Mäder, Wie kommt es zu erfolgreichen volkswirtschaftlichen Reformen? - Vorschlag eines ökonomischen Rasters, 31 S., 1997
- Henner Kleinewefers, Kaufkraft, Wirtschaftskraft und Bevölkerungsveränderungen - Systematik und Empirie am Beispiel des Kantons Freiburg, 27 S., 1998
- Henner Kleinewefers, Neue und Revidierte Daten über die Freiburger Wirtschaft, 39 S., 1999
- Henner Kleinewefers, Hayek und die Demokratiereform, 25 S., 1999
- Pascale Güllner, Small and Medium Sized Business Networks in Taiwan, 49 S., 1999
- Tobias Hohl und Bruno Jeitziner, Parlamentarierratings 1997-1998, 39 S., 1999
- Henner Kleinewefers, Nach der Konsolidierung die Reform: Wünsche für die Zukunft der schweizerischen Bundesverfassung, 42 S., 1999
- Henner Kleinewefers, Die Freiburger Wirtschaft zu Beginn des Jahres 2000: Licht am Ende des Tunnels? 25 S., 2000
- Henner Kleinewefers, Staatsversagen, Verwaltungsversagen und New Public Management, 46 S., 2000
- Bruno Jeitziner und Tobias Hohl, Parlamentarierratings 1999 - 2000, 45 S., 2000
- Ivan Baron Adamovich und Gerald Hosp, Fiscal federalism for emerging economies: lessons from Switzerland?, 24 S., 2001
- Bruno Jeitziner und Tobias Hohl, Parlamentarierratings 2001, 50 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Methodologische und theoretische Überlegungen zu David S. Landes' "Wohlstand und Armut der Nationen", 11 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Wirtschafts- und entwicklungspolitische Implikationen der vier Ansätze der Wachstumstheorie, 29 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Globalisierungskritik I: Die Ängste der reichen Länder - Am Beispiel des Buchs "Die Globalisierungsfalle" von Martin und Schumann, 26 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Globalisierungskritik II: Die internationale Wirtschaftspolitik und die armen Länder - Am Beispiel des Buchs "Die Schatten der Globalisierung" von Joseph Stiglitz, 33 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Globalisierung, 18 S., 2002
- Bruno Jeitziner und Tobias Hohl, Parlamentarierratings 2002, 49 S., 2002
- Henner Kleinewefers, Probleme und Erfahrungen beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft - Ein Überblick, 63 S., 2003
- Henner Kleinewefers, Neuere Literatur zu Freihandel und Protektionismus, 29 S., 2003.

**Eine elektronische Version der Papiere ab 2002 ist unter [www.unifr.ch/wipol](http://www.unifr.ch/wipol) zu finden.  
Für die Parlamentarierratings siehe [www.parlarating.ch](http://www.parlarating.ch)**