

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

FREIHANDEL UND PROTEKTIONISMUS

von Henner Kleinewefers

FREIBURG 2003

INHALT

	Seite
I. Einleitung	1
II. Freihandel und Protektionismus aus wirtschaftstheoretischer Sicht	2
1. Die gesamtwirtschaftliche Perspektive	2
a) Die lange Frist	3
aa) stationäre Argumente	3
ab) evolutorische Argumente	6
b) Übergangsprobleme	8
c) Schlussfolgerungen	10
2. Die einzelwirtschaftliche Perspektive	10
III. Freihandel und Protektionismus aus empirischer Sicht	14
IV. Freihandel und Protektionismus aus polit-ökonomischer Sicht	18
1. Die Fragestellung	18
2. Das potentielle politische Übergewicht der Protektionisten	19
3. Warum hatte und hat der Freihandel gleichwohl eine Chance ?	21
4. Warum bleibt der Protektionismus eine Bedrohung ?	22
V. Ausblick auf weitere Aspekte der Liberalisierung der Weltmärkte	23
Verzeichnis der zitierten Literatur	26

Ich danke Herrn Dr. Peter Beez und Herrn Prof. Dr. Peter Zweifel, die eine frühere Version des Manuskripts durchgesehen haben, für hilfreiche Kommentare und Hinweise. Selbstverständlich bleibe ich allein verantwortlich für alle eventuell verbliebenen Fehler oder Ungenauigkeiten.

I. EINLEITUNG

Nach einem fast fünfzigjährigen Siegeszug vom Abschluss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) auf der Genfer Konferenz von 1947 bis zum Abschluss der Uruguayrunde 1993 und der Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO) 1995 ist die Liberalisierung der Weltmärkte ins Stocken geraten. Die 2001 eingeläutete Doharunde stand bisher unter einem ungünstigen Stern und wurde schon verschiedentlich, so insbesondere nach der Konferenz von Cancún im September 2003, für gescheitert erklärt. Dies dürfte allerdings etwas voreilig sein, wenn man sich daran erinnert, dass auch während der Uruguayrunde acht Jahre lang verhandelt und mehr als einmal das Scheitern prophezeit wurde.

Aktuelle Gründe für das wiederaufgelebte Misstrauen in freie Weltmärkte waren vor allem die weltwirtschaftliche Krise nach dem Platzen der Technologieblase an den Börsen (ab 2000) und eine Reihe von früheren und gleichzeitigen Finanzkrisen in Schwellenländern¹; Krisen aktivieren immer die protektionistischen Reflexe. Dazu kamen das Gefühl der armen Länder, von der Uruguayrunde zu wenig profitiert zu haben, das Wiederaufleben traditioneller Argumente der Marktwirtschafts- und Kapitalismuskritik unter dem neuen Namen Globalisierungskritik (Kleinewefers, 2002a) sowie last but not least die zu teilweise rabiaten neuen protektionistischen Praktiken führenden Konkurrenzängste in alten Industrieländern, vor allem in den USA², tendenziell aber auch in der EU.

In einer solchen Situation mag es nützlich sein, eine - trotz der marktwirtschaftlichen Überzeugungen des Verfassers hoffentlich faire - Auslegeordnung der Argumente für und wider den Freihandel bzw. den Protektionismus zu versuchen.³ Dabei wird aus Raumgründen nur auf den Handel mit Gütern und Dienstleistungen eingegangen. Der internationale Kapitalverkehr und die internationalen Wanderungen von Arbeitskräften werden nur in einem Ausblick angesprochen, obwohl Faktorbewegungen (zum Teil enge) Substitute und/oder Komplemente für den Handel sind. Die klassische Diskussion über ihre langfristigen wohlfahrtsökonomischen Vor- und Nachteile ist sehr ähnlich wie bezüglich des Handels; jedoch sind die zumindest temporären Struktur-, Verteilungs- und Stabilitätsprobleme sowie die Folgen für andere Rechtsgüter unter Umständen noch wesentlich gravierender.

¹ Mexiko 1994/95, Ostasien 1997/98, Russland 1998, Brasilien 1998/99, Ecuador 1999/2000, Argentinien 2001/02.

² Vgl. z.B. Bhagwati (2000) Kapitel 3; Bhagwati (2002) Kapitel 2; Irwin (2002) Kapitel 4.

³ Vgl. dazu Bhagwati (2000), Bhagwati (2002), Irwin (2002) sowie Kleinewefers (2003b). Ferner Irwin (1996) und Gomes (2003).

Das II. Kapitel berichtet über die, überwiegend ziemlich abstrakte, theoretische Diskussion zum Thema. Das III. Kapitel gibt einen kurzen Überblick über die empirische Forschung auf diesem Gebiet. Das IV. Kapitel beleuchtet grundsätzlich die polit-ökonomische Seite des Problems. Das V. Kapitel schliesslich gibt einen Ausblick in die reale Vielschichtigkeit des Themas der Liberalisierung der Weltmärkte, die sich ja nicht auf den Freihandel mit Waren und Dienstleistungen beschränkt. Damit soll die Spannung zwischen den abstrakten Grundsätzen der Freihandelsdoktrin und dem Teufel im Detail deutlich werden, die sehr häufig zwischen der ökonomischen Sicht von Problemen einerseits und ihrer politischen und rechtlichen Diskussion andererseits zu beobachten ist. Es wäre sicherlich kein Fehler, wenn Politik und Recht (nicht nur bei der Gestaltung der Weltwirtschaftsordnung) ihre vermutlichen langfristigen Rückwirkungen auf den allgemeinen Wohlstand immer mitbedenken würden. Ebenso wenig wäre es allerdings ein Fehler zuzugeben, dass dies nicht unbedingt der einzige Beurteilungsmassstab sein kann, dass diese Vermutungen teilweise auf recht unsicheren Fundamenten beruhen und dass nicht alle weltwirtschaftlichen Liberalisierungsprobleme über denselben Leisten geschlagen werden können.

II. FREIHANDEL UND PROTEKTIONISMUS AUS WIRTSCHAFTS-THEORETISCHER SICHT

Der Hauptstrom der theoretischen Nationalökonomie ist seit über zweihundert Jahren freihändlerisch gesonnen und begründet dies aus einer langfristigen, gleichgewichtigen, stationären und gesamtwirtschaftlichen Perspektive. Die Kritiker des Freihandels sind eine bunte Schar von Praktikern und Empirikern (sowie direkt an Protektion Interessierten), die mit sehr unterschiedlichen Argumenten die einzelnen Voraussetzungen der klassischen Perspektive angreifen. Die Homogenität und die mittlerweile ehrwürdige Tradition der klassischen Position und die Heterogenität der Kritik, die zudem immer unter dem Verdacht steht, pro domo zu theoretisieren, haben den Freihändlern einen beachtlichen Argumentations- und Glaubwürdigkeitsvorsprung gesichert. Die Freihandelsdoktrin war in den letzten Jahrzehnten eine derartig herrschende Lehre, dass es nur noch selten zu einer systematischen Aufarbeitung der Argumente pro *et contra* kam.

1. Die gesamtwirtschaftliche Perspektive

Das wesentliche Merkmal der gesamtwirtschaftlichen Perspektive ist im vorliegenden Zusammenhang die völlige Vernachlässigung aller Verteilungsaspekte sowie der Mess-, Bewertungs- und Aggregationsprobleme. Eine Situation B ist demnach besser als eine Situation A, wenn der (wie auch immer ermittelte) Nut-

zen der Gesellschaft in B höher ist als in A. Dabei wird für die Theorie überwiegend mit den aggregierten Konsumenten- und Produzentenrenten und für die Praxis mit dem Sozialprodukt gerechnet, wobei letztendlich argumentiert wird, ein grösserer Kuchen sei immer besser als ein kleinerer Kuchen, da er potentiell allen mehr biete. Wohlfahrtsökonomisch entspricht die gesamtwirtschaftliche Perspektive dem Kaldor-Hicks-Kriterium, welches von Ökonomen nach wie vor ausgiebig verwendet wird - in Unkenntnis der kritischen Literatur aus annähernd fünfzig Jahren⁴ mit Überzeugung oder in Kenntnis dieser Literatur *faute de mieux*.

a) Die lange Frist

Die langfristige Perspektive ermöglicht es, alle Übergangsprozesse zu vernachlässigen, die in dem durch den internationalen Handel ausgelösten Strukturwandel auftreten können. Diese Argumentation verbindet sich im allgemeinen mit der Vermutung, dass das ökonomische System langfristig zu einem allgemeinen Gleichgewicht tendiere, in dem es keine unfreiwillige Unter- oder Nichtverwendung von Ressourcen gebe. Damit ist zwar über die Verteilungswirkungen des internationalen Handels noch nichts gesagt; aber dessen "in der kurzen und mittleren Frist" immerhin mögliche schlimmste Konsequenz ist ausgeblendet.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in der langen Frist kann stationär oder evolutorisch sein. In einem stationären Modell führt die Aufnahme des internationalen Handels in der Übergangszeit zwar zu nicht weiter thematisierten Strukturveränderungen, mündet aber langfristig wieder in einen neuen stationären Zustand ein, welchen man dann mit dem ursprünglichen Zustand ohne Aussenhandel vergleichen kann. In einem evolutorischen Modell hingegen löst die Aufnahme des internationalen Handels Veränderungen aus, die auch langfristig nicht zur Ruhe kommen.

aa) stationäre Argumente⁵

Das grundlegende klassische Argument zugunsten des Freihandels besagt, dass mehr (freiwilliger) Tausch besser ist als weniger Tausch.

Man kann dies sehr einfach mit den beiden Abbildungen 1a und 1b demonstrieren. Die durchgezogenen Kurven IA und IN sind jeweils das Inlandsangebot und die Inlandsnachfrage bei geschlossener Wirtschaft, d.h. vor Aufnahme des

⁴ Vgl. dazu Eidenmüller (1995), insbesondere S. 51 ff., S. 116 ff., S. 134 ff., S. 177 ff.; van Aaken (2003), insbesondere S. 217 ff.

⁵ Die Argumente dieses Abschnitts gehören zum "eisernen Bestand" jedes Lehrbuchs der Aussenwirtschaftstheorie. Vgl. z.B. Zweifel/Heller (1992) und Rose/Sauernheimer (1999).

internationalen Handels. Dementsprechend ist G jeweils die inländische Gleichgewichtssituation vor der Aufnahme des internationalen Handels. Die Konsumentenrente beträgt BGD und die Produzentenrente BGA.

Abbildung 1a

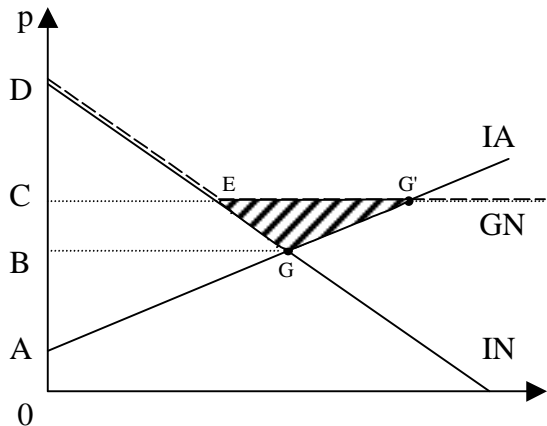
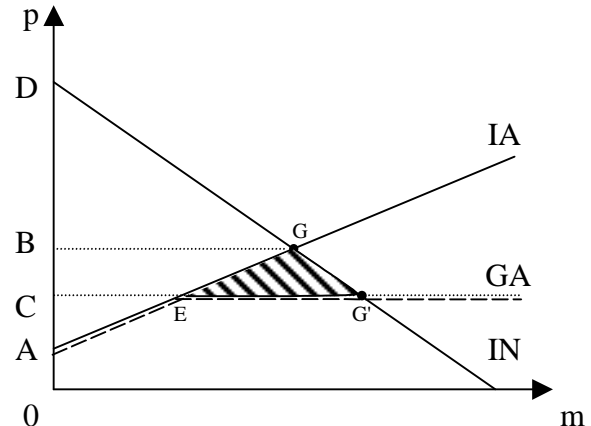


Abbildung 1b



In Abbildung 1a wird angenommen, dass der Weltmarktpreis OC höher liegt als der inländische Gleichgewichtspreis OB. Nimmt das Inland nun am Welthandel teil, so ist GN durch D, E und G' die neue Gesamtnachfragekurve, und es wird sich das neue Handelsgleichgewicht G' ergeben. Die neue Konsumentenrente ist CED und die neue Produzentenrente AG'C. Durch die Teilnahme am Welthandel ergibt sich also ein Gewinn in Höhe des schraffierten Dreiecks EGG'.

In Abbildung 1b wird hingegen angenommen, dass der Weltmarktpreis OC tiefer liegt als der inländische Gleichgewichtspreis OB. Nimmt das Inland nun am Welthandel teil, so ist GA durch A, E und G' die neue Gesamtangebotskurve, und es wird sich das neue Handelsgleichgewicht G' ergeben. Die neue Konsumentenrente ist CG'D und die neue Produzentenrente AEC. Durch die Teilnahme am Welthandel ergibt sich wiederum ein Gewinn in Höhe des schraffierten Dreiecks EGG'.

Ein zusätzlicher Gewinn in Form von Konsumentenrenten ergibt sich dadurch, dass nun Güter verfügbar werden, die (aus welchen Gründen auch immer) zuvor im Inland gar nicht angeboten wurden, für die es aber eine latente Nachfrage gab und die jetzt zum Weltmarktpreis eingekauft werden können. Dieser nutzen erhöhende Effekt einer zunehmenden Angebotsdiversität kann im übrigen bei Geltung der beiden Gossenschen Gesetze schon bei *gegebenem* Einkommen auftreten.

Entsprechend ergibt sich ein zusätzlicher Gewinn in Form von Produzentenrenten, wenn das Inland nach der Öffnung auf dem Weltmarkt Güter absetzen kann, die im Inland nicht nachgefragt werden.

Dass die Erhöhung des Transaktionsvolumens durch die Aufnahme des internationalen Handels vorteilhaft ist, erscheint demnach offenkundig. Die Frage ist aber, ob es auch dazu kommt. Denn für alles, was man kauft, muss man bezahlen; und damit man bezahlen kann, muss man selbst etwas verkaufen können.

Die Sache scheint einfach zwischen zwei Ländern A und B, wenn das Land A bei manchen Gütern billiger und bei anderen Gütern teurer ist als das Land B (sog. absolute Kostenvorteile). Jedes Land wird sich auf die Güter spezialisieren und sie auch exportieren, die es billiger herzustellen vermag, und diejenigen Güter zukaufen, bei denen die eigene Produktion teurer wäre.

Aber wie steht es, wenn das Land A bei *allen* Gütern billiger ist als das Land B? Auch in diesem Fall ist für beide Seiten vorteilhafter Handel möglich, indem sich A auf diejenigen Güter spezialisiert, wo es den relativ grössten Kostenvorteil hat und diejenigen Güter zukaufte, wo sein Vorteil geringer ist (Theorem der komparativen Kostenvorteile). Dieses Theorem wird häufig nur sehr mühsam verstanden und akzeptiert, obwohl es der alltäglichen Erfahrung entspricht. Nehmen wir das Beispiel des Steuerexperten S und seines Nachbarn N und der beiden Aktivitäten "Steuererklärung ausfüllen" und "Garten pflegen". S sei intellektuell brillant und manuell sehr geschickt und daher in der Lage, beide Aktivitäten schneller zu erledigen als N. Aber seine intellektuelle Überlegenheit sei wesentlich grösser als die manuelle. Es ist dann für beide von Vorteil, wenn S dem N die Steuererklärung ausfüllt und N dem S den Garten pflegt. Der Vorteil besteht in der Zeitersparnis. Denn S hätte für die Pflege seines Gartens mehr Zeit aufwenden müssen als für das Ausfüllen der Steuererklärung des N und für N gilt das Umgekehrte. Die gesparte Zeit kann als Freizeit direkt konsumiert oder zur Erhöhung des Einkommens eingesetzt werden; in beiden Fällen steigt der Nutzen.

Auf die Einwendungen gegen diese Beweisführung für den Freihandel, die sich aus der gewählten Perspektive ergeben, wird in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels einzugehen sein. Aber es gibt auch zwei Gegenargumente aus der Theorie des Marktversagens *innerhalb* dieser Perspektive.

Der wichtigere Fall sind externe Effekte. Es könnte sein, dass ein komparativer Vorteil nur dadurch erzielt wird, dass nicht alle Kosten internalisiert werden, oder umgekehrt, dass ein komparativer Vorteil nicht zum Tragen kommt, weil nicht alle Erträge internalisiert werden können. In beiden Fällen wird die Handelsstruktur verzerrt; und im ersten Fall ist das Handelsvolumen zu gross, im zweiten hingegen zu klein. Die Handelsgewinne werden kleiner sein, als bei Abwesenheit von externen Effekten; sie können sogar negativ sein. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die Symptomtherapie einer Beseitigung des Freihandels oder die Ursachentherapie einer Beseitigung der externen Effekte die bessere

Antwort auf das Problem ist. Die Entscheidung muss letztlich im Einzelfall unter Berücksichtigung aller Kosten und Nutzen der beiden Strategien getroffen werden. Ein a priori Argument gegen den Freihandel sind externe Effekte jedoch nicht.

Der weniger wichtige Fall ist das Problem der Marktmacht, welches in zwei Varianten auftritt. Marktmacht von *einzelnen* Anbietern oder Nachfragern vermindert das Handelsvolumen und damit die Vorteile des freien Handels. Ausserdem werden diese Vorteile zugunsten der Marktmächtigen umverteilt. Bei Marktmacht wird das Handloptimum verfehlt; aber der Handel bleibt vorteilhaft. Die Handelspolitik grosser *Länder* (mit interner vollkommener Konkurrenz) kann versuchen, ihre Vorteile aus dem Aussenhandel durch eine Reduktion des Handelsvolumens zu maximieren (Optimalzolltheorem).⁶ Aber auch das beseitigt den Handel nicht, es reduziert ihn nur. Umgekehrt ist es auch für die am Markt schwächeren Länder weniger vorteilhaft, den Handel ganz zu beseitigen, als sich - vielleicht zähneknirschend - den relativ ungünstigen Bedingungen zu fügen. Nicht die Beseitigung des Handels, sondern die Bekämpfung der Marktmacht kann die Situation verbessern.

ab) evolutorische Argumente

Es gibt eine Reihe von evolutorischen Argumenten, denen gemäss die Aufnahme des Freihandels nicht nach *vorübergehenden* Strukturveränderungen zu einem neuen stationären Gleichgewicht mit höherem Wohlstand führt, sondern zu *permanenten* Veränderungsprozessen. Die fünf wichtigsten einschlägigen Theorien sollen im folgenden kurz behandelt werden.

Schon bei den Klassikern, insbesondere bei Adam Smith (1776), findet sich das Argument, dass die durch den Freihandel gegebene Markterweiterung und Wettbewerbsverschärfung bei gleichzeitiger Spezialisierung die Produktivität erhöhe. Da aber die Klassiker noch nicht über eine Wachstumstheorie verfügten, ist dieser Produktivitätsgewinn ein Niveaueffekt im grundsätzlich stationären System. Erst die Neue Wachstumstheorie ist in der Lage, die Zusammenhänge zwischen Markterweiterung, Wettbewerb, Spezialisierung, Produktivitätserhöhung, Qualifikationsverbesserung, Innovationen, Rentabilität und Kapitalbildung in Modellen der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung abzubilden (Kleinewefers, 2003a). Sie unterstützt damit *grundsätzlich* die Auffassung von den segensreichen Wirkungen des internationalen Handels für die beteiligten Länder.

⁶ Die Marktmacht kann von der Handelspolitik eines Landes auch gezielt eingesetzt werden, um andere Länder zur Öffnung ihrer Märkte zu zwingen. Wenn das ehrlich gemeint ist und im Erfolgsfall rückgängig gemacht wird, ist diese Form der Protektion nur temporär.

Allerdings ist diese Unterstützung *nicht vorbehaltlos*. Denn die zuvor genannten Argumente verknüpfen sich nicht in jedem Fall und ohne weiteres zu Kausalschleifen mit positiver Rückkopplung, die dann zum langfristigen Wirtschaftswachstum führen. Dies ist vor allem für Länder zu erwarten, die bereits einen gewissen Produktivitäts- und Qualifikationsstandard erreicht haben und daher in der Lage sind, die Impulse aus Markterweiterung und Wettbewerbsverschärfung produktiv zu nutzen⁷; und selbst für solche Länder muss wegen der zahlreichen positiven externen Effekte, die den endogenen Wachstumsprozess charakterisieren, der gänzlich unbeeinflusste Freihandel nicht die optimale Lösung sein.⁸ Aber wie steht es mit zurückgebliebenen Ländern? Hier wird seit langem befürchtet, dass der Freihandel die Entwicklung der armen Länder nicht fördere, sondern behindere und dadurch zu einer Vergrößerung des wirtschaftlichen und damit auch politischen Abstands zwischen den armen und den schneller wachsenden reichen Ländern führe. Der Grund dafür ist, dass in einem sehr armen Land die kritischen Niveaus von Qualifikation, Erfahrung und Produktivität sowie Marktgrösse und -vernetzung zur Auslösung endogener Wachstumsprozesse nicht vorhanden sind und deshalb jeder Ansatz zu einer eigenständigen Entwicklung durch die übermächtige ausländische Konkurrenz im Keim erstickt wird.⁹ Das Argument geht auf Friedrich List (1841) zurück, der damit die Erhebung von "Erziehungszöllen" begründete, in deren Schutz sich die Industrie des armen Landes so weit entwickeln kann, bis sie gegenüber ihren fortgeschritteneren ausländischen Konkurrenten wettbewerbsfähig geworden ist. Erst dann kann der Erziehungszoll abgeschafft und der Übergang zum Freihandel vollzogen werden. Man findet dieses Argument theoretisch weiter ausgebaut und zumeist unter dem Stichwort "infant industry" in der Neuen Aussenhandelstheorie wieder. In der protektionistischen Praxis spielt es - neben keynesianischen Nachfrage- und Beschäftigungsargumenten - zur Begründung von Importsubstitutions- und Exportförderungsstrategien eine wichtige Rolle.¹⁰

Der Protektionismus armer Länder wird häufig mit einem weiteren Argument gestützt. Es wird behauptet, dass das Exportsortiment dieser Länder aus Gütern (Rohstoffe, Agrargüter) bestehe, deren Preise im Zeitablauf relativ zu den Preisen sinken, die für das Importsortiment (Industriegüter, Dienstleistungen) bezahlt werden müssen. Die Terms of Trade der armen Länder würden sich also

⁷ Damit wird das Wachstum tendenziell pfadabhängig: Entwickelte Länder haben eine grössere Chancen zu wachsen als unterentwickelte Länder.

⁸ Die Fundamente dieser sog. Neuen Aussenhandelstheorie wurden vor allem von Helpman und Krugman gelegt. Vgl. insbesondere Helpman/Krugman (1985); Helpman/Krugman, (1989); Krugman (1990). Eine sehr gute Übersicht bieten Landmann/Pflüger (1992).

⁹ Dies ist die Kehrseite des zuvor genannten Arguments der Pfadabhängigkeit: Unterentwickelte Länder haben besondere Schwierigkeiten aus der Unterentwicklung herauszukommen. Vgl. Easterly (2001).

¹⁰ Vgl. zu der neueren Entwicklung dieses Arguments Piazolo (1993).

trendmässig verschlechtern, was zumindest zu einer relativen, möglicherweise sogar zu einer absoluten weiteren Verarmung führen werde. Die Konsequenz ist dieselbe wie vorher : Importsubstitution, abgeschirmt durch Protektionismus.¹¹

Interessanterweise taucht in der Literatur auch gerade das umgekehrte Argument auf, dass sich nämlich die Terms of Trade der reichen Länder tendenziell verschlechtern. Es wird damit begründet, dass die Industrien der reichen Länder über Angebotsmacht verfügen und daher grössere Mengen nur zu niedrigeren Preisen absetzen können, während die Anbieter aus den armen Länder nicht über Marktmacht verfügen und daher bei zunehmendem Absatz keine Preiskonzessionen machen müssen.¹² Die Schlussfolgerung lautet hier, dass die reichen Länder ihre Exporte beschränken bzw. durch Exportzölle und -steuern verteuern sollten.

Im Zuge der Globalisierungsdiskussion ist schliesslich noch ein letztes Argument dazu gekommen. Demgemäss verschärft der Freihandel im weitesten Sinn, d.h. einschliesslich des freien Kapital- und Personenverkehrs, die internationale Konkurrenz zwischen Produzenten und Standorten derartig, dass es bei den Steuern und den damit bezahlten Staats-, insbesondere aber Sozialleistungen, bei den Löhnen und Arbeitsbedingungen sowie bei den Umweltstandards zu einem "race to the bottom" zulasten der (bisher) reichen Länder kommt.¹³ Hält man eine solche Entwicklung für unerwünscht, muss der Freihandel entsprechend eingeschränkt werden.

b) Übergangsprobleme

Der langfristigen komparativ-statischen Betrachtungsweise entgehen nicht nur die evolutorischen Phänomene, sondern auch die Übergangsprobleme auf dem Weg von dem autarken Ausgangsgleichgewicht zu dem durch den Freihandel bestimmten Endgleichgewicht.¹⁴ Da die Übergangsprozesse oft ziemlich langwierig sind, ist die Abgrenzung zu den evolutorischen Phänomenen nicht immer leicht. Insbesondere das infant industry und das race to the bottom Argument könnten auch als Übergangsprobleme abgehandelt werden.

¹¹ Einen sehr guten Überblick hierzu gibt Hemmer (1977).

¹² Man könnte natürlich auch argumentieren, dass der Produktivitätsfortschritt in den Exportindustrien der reichen Länder wesentlich schneller ist als in der Exportwirtschaft der armen Länder, was ebenfalls zu sinkenden Terms of Trade der reichen Länder führen würde.

¹³ Eine gute Übersicht mit weiterführenden Hinweisen auf die ausufernde Literatur findet man in : Die Volkswirtschaft (01-2002).

¹⁴ Dies ist in keynesianischer Tradition ein zentraler Einwand von Stiglitz (2002), insbesondere S. 93 f., gegen die wirtschaftspolitischen Empfehlungen des "Washington Consensus", zu denen auch der Freihandel gehört. Vgl. dazu auch Kleinewefers (2002c).

Zur Diskussion der Übergangsprobleme bei der Handelsliberalisierung kann man auf die Abbildungen 1a und 1b zurückgreifen. Führt, wie in Abbildung 1a, der Freihandel auf einem Markt zu einem höheren als dem bisherigen Inlandspreis, so werden inländische Käufer durch Exporte verdrängt (CE statt BG). Zwar steigt die Summe aus Konsumenten- und Produzentenrenten und damit nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium die Wohlfahrt. Trotzdem leiden die Betroffenen zumindest temporär, solange nämlich die durch die höheren Preise verdrängten Konsumenten (verringerte Konsumentenrente DCE, verglichen mit ursprünglich DBG) nicht als Produzenten mit höheren Einkommen (Teilhabe an der vergrößerten Produzentenrente AG'C, verglichen mit ursprünglich AGB) kompensiert werden; und das ist jedenfalls kurz- und mittelfristig alles andere als sicher. Es handelt sich um einen Spezialfall des aus der Entwicklungstheorie bekannten Trickle-down-Effekts : Im hier unterstellten günstigen klassischen Fall macht der Freihandel die Gesellschaft *als ganze* zwar reicher, aber davon profitieren keineswegs alle Mitglieder dieser Gesellschaft sofort. Über die Mehrausgaben der ursprünglichen Profiteure und die Mehrbeschäftigung in der Exportwirtschaft wird es zwar mit der Zeit auch zu Mehreinkommen der breiten Masse kommen; aber das kann unter Umständen lange dauern, und es profitieren nicht alle und nicht unbedingt proportional zu ihrer Ausgangssituation.

Führt, wie in Abbildung 1b, der Freihandel auf einem Markt zu einem niedrigeren als dem bisherigen Inlandspreis, so werden inländische Produzenten durch Importe verdrängt (CE statt BG). Wieder steigt in komparativ-statischer Betrachtung die Summe der Konsumenten- und Produzentenrenten und damit nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium die Wohlfahrt. Wenn es aber nicht gelingt, die freigesetzten Produzenten entsprechend dem Theorem der komparativen Kostenvorteile im Ergebnis produktiver als bisher wieder zu beschäftigen, werden die Betroffenen zumindest temporär verelenden. Die Reallokation der Produktionsfaktoren kann nämlich eine beträchtliche Zeit erfordern. Dabei sind mögliche deflationäre Folgen für die Gesamtwirtschaft zu bedenken : Sowohl das Angebot als auch die Nachfrage sinken, wenn die freigesetzten Faktoren statt produktiver erst einmal überhaupt nicht mehr beschäftigt werden. Im Extremfall können sich dadurch neue negative Entwicklungspfade ergeben, was in reichen Ländern unter dem Stichwort "Deindustrialisierung"¹⁵ und in armen Ländern unter dem Stichwort "Verelendung"¹⁶ immer wieder diskutiert wird.

¹⁵ Vgl. dazu BHAGWATI (2000), S. 110 ff. Diese Befürchtungen sind im Zusammenhang mit der Globalisierung neuerdings wieder sehr virulent geworden. Vgl. z.B. Martin/Schumann, (2000) und dazu Kleinewefers (2002b).

¹⁶ Einen guten Überblick über die theoretische Behandlung des Problems vermittelt Lutz, (2000). Umfassende empirische Untersuchungen finden sich bei Dollar/Kraay (2001a) und Dollar/Kraay (2001b). Anekdotische Evidenz aus globalisierungskritischer Sicht enthalten z.B. die Bücher von Stiglitz (2002) und Martin/Schumann (2000).

Während sowohl in den reichen als auch in den armen Ländern vor allem der zweite Fall diskutiert wird, kann in armen Ländern auch der erste Fall gravierende Auswirkungen haben. Die Anpassungsprobleme sind in einer hochentwickelten, stark strukturierten und interdependenten Volkswirtschaft mit beträchtlichem Massenwohlstand und einem starken sozialen Netz bedeutend leichter zu bewältigen als in einem armen Land. Trotzdem führen sie auch in reichen Ländern zu vielfältigen Klagen sowie Hilfs- und Schutzbegehren, d.h. Abweichungen vom Freihandel. Um wie viel verständlicher erscheinen da die Klagen und Wünsche der Betroffenen in den armen Ländern.

c) Schlussfolgerungen

Wenn sich der Leser nun ob all der möglichen Effekte (und dies war nur eine Auswahl) fragt, was er denn per saldo glauben soll, ist ein wesentlicher Zweck dieses Kapitels bereits erfüllt.

In der klassischen (stationären, langfristigen, gesamtwirtschaftlichen, Gleichgewichts)Perspektive scheint die Sache klar zu sein. Freihandel erhöht den allgemeinen Wohlstand. Durch Marktmacht werden zwar das optimale Handelsvolumen verfehlt und die Verteilung der Handelsgewinne verfälscht. Gleichwohl bleibt der Freihandel nützlich. Und das Externalitätenproblem löst man besser durch eine Ursachentherapie als durch die Beseitigung des Freihandels.

In der evolutionären Perspektive stehen seit eh und je starke Argumente für und wider den Freihandel einander gegenüber. Es kann letztlich nur empirisch entschieden werden, ob es eine generell vorzugswürdige Theorie gibt, bzw. wann für welches Land welches Argument zutrifft.

Der Übergang zum Freihandel bewirkt Preisveränderungen, Kaufkraft- und Einkommensveränderungen und Reallokationen. Strukturanpassungen brauchen Zeit, manchmal sogar viel Zeit, und inzwischen gibt es Gewinner und Verlierer sowie gegebenenfalls auch Instabilitäten. Es ist nicht zuletzt eine Frage der Einstellung zum Risiko, des Zeithorizonts und des Diskontierungsfaktors, ob man den Gewinn aus dem angestrebten Endzustand mit Freihandel höher oder niedriger einschätzt als die Kosten des Wegs dorthin.

2. Die einzelwirtschaftliche Perspektive

Die einzelwirtschaftliche Perspektive hat es mit der schlichten, aber politisch und rechtlich entscheidenden Tatsache zu tun, dass es bei grossen Veränderungen - und der Übergang zum Freihandel ist eine solche - immer zumindest relative, häufig auch absolute Gewinner und Verlierer gibt, und zwar nicht nur in

der Übergangszeit, die bereits angesprochen wurde, sondern auch im Endzustand des stationären und in der langen Frist des evolutionären Modells. Für die relativen und erst recht für die absoluten Verlierer ist es nur ein schwacher Trost, dass der Übergang zum Freihandel langfristig mit hoher Wahrscheinlichkeit nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium zu einer "gesellschaftlichen" Wohlfahrtserhöhung führt, wenn sie nicht effektiv kompensiert werden.

Eine solche Kompensation ist jedoch problematischer, als es zunächst scheint. Es ist schon schwierig genug, den Einkommens- und/oder Vermögensverlust der Betroffenen als Folge des Übergangs zum Freihandel in Geldeinheiten zu bestimmen. Dazu können bedeutende Nutzeneinbussen wegen der Beeinträchtigung immaterieller Güter kommen, deren Geldwert nur mit einem hohen Mass von Willkür oder, wenn man die unter Ökonomen übliche, aber doch fragwürdige Annahme genereller Substituierbarkeit fallen lässt, überhaupt nicht ermittelt werden kann. Der Ausgleich durch Geldtransfers würde daher in vielen Fällen für die Betroffenen keineswegs den nutzenmässigen status quo ante wiederherstellen. Zur Problematik der Kompensation gehört schliesslich auch, dass sie die Anreize der Gewinner, ihren Gewinn zu maximieren, reduziert. Es ist nicht so, dass "der Kuchen" zuerst entsprechend den durch den Freihandel gegebenen Möglichkeiten maximiert und anschliessend verteilt wird. Die erwartete Verteilung bzw. Umverteilung hat bereits einen wesentlichen Einfluss auf seine effektive Grösse.

Wenn solchermassen die Verteilung der Kosten und Nutzen der Handelsliberalisierung von fundamentaler Bedeutung ist, würde man erwarten, dass die einzelwirtschaftliche Perspektive in der wirtschaftstheoretischen Behandlung des Problems die gebührende Aufmerksamkeit gefunden hat. Dem ist jedoch keineswegs so. Dazu wäre eine Kombination von Aussenhandels-, Wachstums- und Verteilungstheorie erforderlich, die jedoch nur auf höchstem Aggregations- und Abstraktionsniveau möglich ist und deshalb, abgesehen von für reale Fragestellungen irrelevanten Ausnahmen, nicht existiert. Das Problem ist nicht zuletzt deswegen so schwierig, weil die Verteilungswirkungen des Übergangs zum Freihandel wesentlich davon abhängen, wie die einzelnen Wirtschaftssubjekte und Branchen mit den neuen Chancen und Herausforderungen umgehen. Dafür ist aber wiederum entscheidend, ob sie mit Kompensation oder (erneuter) Protektion rechnen können oder nicht.

Wo es keine Theorie gibt, da blühen die Behauptungen, um nicht zu sagen die Glaubenssätze. Die Befürworter des Freihandels glauben mit einigen guten theoretischen Argumenten und einiger guter empirischer Evidenz (vgl. unten III) an dessen gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit sowie - und dafür gibt sehr viel weniger theoretische und empirische Argumente - daran, dass langfristig alle irgendwie, wenn auch kaum im gleichen Mass profitieren können. Ent-

sprechend lehnen sie Protektion als schädlich und Kompensation als überflüssig ab. Die Kritiker sind nicht einmal von der "gesellschaftlichen" Vorteilhaftigkeit des Freihandels überzeugt oder sie weisen mit bedenkenswerten Argumenten den Begriff der "gesellschaftlichen" Vorteilhaftigkeit als solchen zurück (vgl. Eidenmüller, 1995, und van Aaken, 2003). Entsprechend müsste sich das Augenmerk auf die Verteilungsfragen richten. Das tut es auch, aber die theoretische und empirische Basis für die einschlägigen Behauptungen und die daraus abgeleiteten Forderungen ist schwach.

Mitverantwortlich dafür ist eine empirische Entwicklung, die vorerst immer noch recht wenig zur Kenntnis genommen wird, die aber die Diskussion um Freihandel und Protektionismus grundlegend verändern kann.

Es ist allgemein bekannt, dass der Aussenhandel in den letzten fünfzig Jahren in fast allen Ländern bei weitem stärker gewachsen ist als das Sozialprodukt. Hinter diesen 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 und neue Möglichkeiten für den Handel mit Dienstleistungen gefunden wurden, sind sie gleichwohl angestiegen. Im Bereich der handelbaren Güter hat sich also die Globalisierung rasant entwickelt, und zugleich dehnt sich der direkt oder (durch Faktorwanderungen, insbesondere Direktinvestitionen) indirekt von der internationalen Konkurrenz betroffene Teil der Volkswirtschaft mehr und mehr aus.¹⁷

Die enorme Zunahme des 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 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 die Erhaltung von Arbeitsplätzen und Gewinnen), ist unter diesen Umständen nicht

¹⁷ Vgl. z.B. konkret für die Schweiz Arvanitis (2001) sowie Die Volkswirtschaft (09-2002).

mehr aufrechtzuerhalten. Zu den Geschädigten gehören jetzt auch alle diejenigen, die die billigeren importierten Vorprodukte verwendet hätten, aber stattdessen die teureren einheimischen Vorprodukte einsetzen müssen (mehr Arbeitsplätze und Gewinne hier gegen weniger Arbeitsplätze und Gewinne dort). Ausserdem werden die höheren Lebenshaltungskosten auch die Löhne und damit ebenfalls die Kosten in die Höhe treiben und die gesamtwirtschaftliche Produktion und Beschäftigung senken.¹⁸ Damit werden die Struktur- und Verteilungswirkungen von Freihandel bzw. Protektionismus sehr unübersichtlich, und dies führt zu neuen Interessenkonstellationen und Argumenten in der Handelspolitik.

Die Sache wird weiter kompliziert durch die Möglichkeit von importbedrohten Produzenten, selbst an einen günstigeren Standort im Ausland zu gehen und von dort aus zu liefern. Wer bisher als Inlandsproduzent gemeinsam mit seinen Arbeitern ein Interesse an Importrestriktionen hatte, hat nun als Lieferant vom Ausland her und im Unterschied zu seinen bisherigen inländischen Arbeitern genau das entgegengesetzte Interesse. Die Interessengemeinschaft von Arbeit und Kapital wird auch im umgekehrten Fall aufgebrochen, indem ausländische Exporteure den inländischen Protektionismus durch Direktinvestitionen überspringen, was zwar den inländischen Arbeitern, aber kaum dem inländischen Kapital Recht sein wird.

Der Wettbewerb durch Importe kann aber auch dazu führen, dass die (geschützte) Inlandsindustrie so fit wird, dass sie die Importe wieder zurückdrängt und selbst zur Exportindustrie wird. Als solche hat sie dann kein Interesse an inländischer Protektion - im Gegenteil, sie muss befürchten, dass inländischer Protektionismus durch ausländischen Protektionismus, durch den sie geschädigt würde, vergolten wird. Analog ist für die Exportseite zu argumentieren. Der Entzug von Protektion (bzw. Förderung) muss den Export nicht unbedingt schwächen; er kann ihn auch wettbewerbsfähiger machen und zugleich die Gefahr ausländischer Vergeltungsmassnahmen reduzieren.

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. Die Wohlstandseinbusse infolge des Protektionismus kann daher nicht durch positive Beschäftigungswirkungen gerechtfertigt werden.

Gegen Importrestriktionen als Mittel der Beschäftigungspolitik spricht schliesslich auch noch folgendes Argument. Die durch Importe verdrängten Arbeits-

¹⁸ Im Ergebnis bewirkt der Importschutz also eine Verteuerung der Exporte analog einer Exportsteuer; und auf Grund des Lernerischen Symmetrietheorems ist bekannt, dass die Wirkungen von Importzöllen und Exportsteuern identisch sind. Vgl. Lerner (1936).

plätze sind für gewöhnlich weniger produktiv als die Arbeitsplätze im Exportsektor. Importrestriktionen bewirken dann, dass relativ unproduktive Arbeitsplätze im geschützten Bereich erhalten werden und nicht so viele produktive Arbeitsplätze im Exportsektor geschaffen werden können. Die Folge sind Produktivitäts- und damit Lohnverluste. Der Protektionismus erweist sich erneut als kostspielige Politik mit überraschenden Wirkungen. Dasselbe Argument ist gültig, wenn der internationale Wettbewerb zu einer Ausweitung der Lohnunterschiede führt. Importrestriktionen würden dieses Verteilungsproblem zwar dämpfen, aber um den hohen Preis von generellen Einkommensverlusten bzw. einer Nivellierung nach unten.

Generell erweist sich der Protektionismus in dem Sinne als "gesellschaftlich" selbstschädigendes Verhalten, dass seine direkten und indirekten Kosten für andere bzw. die Allgemeinheit höher sind als der Gegenwert des Schutzes für die Begünstigten. Transfers, also effektive Kompensation nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium, kämen "gesellschaftlich" billiger zu stehen. Aber das bereits genannte Problem der Korrespondenz von Transfers und Nutzen bleibt natürlich ungelöst.

Die Wirkungen von protektionistischen Massnahmen sind durch die starke Durchdringung der Wertschöpfungskette mit international gehandelten Gütern komplexer geworden, und die einfachen alten Theorien über die Gewinner und Verlierer der Handelspolitik haben keine Gültigkeit mehr. Aber man erkennt dies erst, wenn man die allzu sehr aggregierte gesamtwirtschaftliche Analyse durch eine, wenn schon nicht wirklich einzelwirtschaftliche, so doch zweckmässig desaggregierte Analyse ergänzt. Das ist die Botschaft, die hier bereits vermittelt werden soll und die in der politisch-ökonomischen Argumentation noch eine Rolle spielen wird.

III. FREIHANDEL UND PROTEKTIONISMUS AUS EMPIRISCHER SICHT

In den letzten Jahrzehnten ist eine grosse Zahl von empirischen Arbeiten zu den Ursachen und Folgen des internationalen Handels entstanden. Es ist im vorliegenden Rahmen unmöglich, darauf im einzelnen inhaltlich und methodisch einzugehen. Es muss vielmehr mit einem Résumé der wichtigsten Forschungsfragen und Ergebnisse sein Bewenden haben.

Ein *erster* Komplex von Arbeiten kreist um die langfristigen Zusammenhänge zwischen Freihandel, Wohlstand und Wachstum, wobei die Frage nach dem Wohlstand eher dem stationären klassischen Modell und die Frage nach dem Wachstum eher dem Modell der Neuen Wachstumstheorie entspricht. In den Ergebnissen zeigt sich eine hohe Korrelation zwischen dem Freihandel auf der

einen und dem Wohlstand bzw. Wachstum auf der andern Seite (Dollar/Kraay 2001a und b). Fallstudien bestätigen, dass es in den letzten Jahrzehnten kein Beispiel für nachhaltige Entwicklung ohne Öffnung zum Weltmarkt gegeben hat (World Bank 1993, 1996, 2001). Ziemlich offen bleiben aber die beiden Fragen nach der Kausalitätsrichtung und nach den genauen Übertragungsmechanismen. Eine empirische Ermittlung der Kausalität wäre deswegen so wichtig, weil es theoretische Argumente für beide Kausalitätsrichtungen gibt : Deregulierung schafft Handel, und Handel schafft Wohlstand und Wachstum. Es gilt aber auch: Wohlstand und Wachstum erleichtern die Deregulierung und fördern dadurch den Handel.¹⁹ Oder anders ausgedrückt : Sind die reichen Länder reich, weil sie Freihandel praktizieren, oder können sie sich den Freihandel leisten, weil sie reich sind ? Et vice versa für die armen Länder. Die Frage der Übertragungsmechanismen wiederum wäre von Bedeutung, weil ihre Kenntnis nähere Hinweise auf die Geltungsbedingungen für die gemessenen Korrelationen und die Richtung der Kausalität geben könnte.

Ein Spezialaspekt dieses ersten Problemkreises ist das infant industry Problem. Sind Erziehungszölle, Importsubstitution, Exportsubventionen und dergleichen notwendig und/oder hinreichend für die Erzielung von Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt und damit für die Initiierung langfristigen Wachstums ? Hinreichend sind sie jedenfalls nicht. Die empirischen Gegenbeispiele von langfristig stagnierenden protektionistischen Ländern sind Legion. Ob hingegen ein zeitweiliger Erziehungsprotektionismus, allerdings (und das ist entscheidend) im Verbund mit anderen intelligenten Massnahmen, notwendig für den langfristigen Fortschritt ist, ist eine heissumstrittene Frage, bei der es jedoch nicht allein um den Freihandel, sondern um die Identifikation des richtigen *Gesamtpakets* von Voraussetzungen und Massnahmen geht.²⁰

Das Problem ist von genereller Bedeutung : Die Wirkung bestimmter Institutionen (z.B. des Freihandels) hängen in ihrem Ausmass und möglicherweise sogar in ihrer Richtung oft in hohem Mass von dem weiteren institutionellen Umfeld ab.²¹ Diese Zusammenhänge empirisch zu erhellen, wäre für die praktische Politik äusserst nützlich, scheitert aber meist an methodischen Problemen und mangelnden Daten.

¹⁹ Und schliesslich gilt natürlich auch die Abhängigkeit der Importe vom Einkommen. Bedenkt man, dass die Importe der einen die Exporte der anderen sind, so ergibt sich auch hier eine Interdependenz von Wachstum und Handel.

²⁰ Dies war das Thema der intensiven Debatte um den Bericht World Bank (1993), die bis heute andauert.

²¹ Ein sehr bekanntes anderes Beispiel hierfür sind die Privatisierungen in den exkommunistischen Ländern, deren Wirkungen entscheidend davon abhingen, wie genau die Privatisierung durchgeführt wurde und mit welchen weiteren Massnahmen, insbesondere in Bezug auf den Wettbewerb, sie verbunden war. Vgl. dazu auch H. Kleinewefers (2003c).

Ein *zweiter* Komplex von empirischen Problemen hat es mit den kurz- und mittelfristigen Zusammenhängen zwischen Freihandel und Krisen bzw. Stagnation zu tun. Auch hier kann die Kausalität in beiden Richtungen laufen. Der Verzicht auf Protektion könnte Krisen und Stagnation auslösen; umgekehrt könnten Krisen und Stagnation zu Protektionismus führen. Dieser letztere Zusammenhang kann tatsächlich häufig beobachtet werden und ist polit-ökonomisch gut nachvollziehbar, wenn auch nicht besonders hilfreich. Freihandel als Krisen- und gar als Stagnationsverursacher wird hingegen zwar oft behauptet,²² ist aber theoretisch nur unter ziemlich speziellen Bedingungen zu erwarten, die in den üblichen makroökonomischen Blackbox-Modellen empirisch kaum dargelegt werden können. Krisenauslöser müssen die oben behandelten Verdrängungsprozesse sein. Diese können aber nur dann eine allgemeine Krise verursachen, wenn viele bedeutende und intensiv mit der übrigen Wirtschaft vernetzte Branchen bzw. Käufergruppen betroffen sind und wenn es gleichwohl keine Gegenreaktionen im System, z.B. durch die Wechselkurse, gibt. Man kann es auch anders sagen: Der Übergang zum Freihandel schafft Gewinner und Verlierer. Die Verlierer erleben ihren Verlust als *ihre* Krise. Damit daraus eine *allgemeine* Krise oder sogar Stagnation bzw. ein neuer schlechterer Entwicklungspfad wird, müssen aber die Verlierer die Gewinner per Saldo deutlich überwiegen und die systemischen Gegenreaktionen ausgeschaltet sein, womit der Freihandel dann jedenfalls nicht die einzige Ursache für die Krise sein kann. Diese zusätzlichen Bedingungen für die Auslösung der Krise werden aber in den oft zitierten Fallbeispielen (vor allem aus der dritten Welt) meist vollständig vernachlässigt.

Bei einem *dritten* Komplex von empirischen Problemen geht es um die meso-ökonomischen Folgen des Freihandels, also um Strukturwandel, Angebotsdiversität und Verteilungswirkungen. Zu den Themen Strukturwandel und Angebotsdiversität liegen zahllose Fallbeispiele vor, neuerdings wieder aus den Transformationsländern, die ausnahmslos belegen, dass der Freihandel effektiv zu erheblichem Strukturwandel führt und das Angebot in starkem Mass diversifiziert. Demgegenüber sind die Transmissionsketten vom Freihandel zu Verteilungsveränderungen überaus komplex und selbst in ihrer einfachsten Form "Freihandel → Wachstum → mehr Wohlstand *für alle*" äusserst umstritten. Die Analyse der eigentlich korrekten Form "Freihandel → Strukturwandel → kurz-, mittel- und langfristige Verteilungsfolgen" scheitert am Mangel entsprechender Modelle und Daten.

Ein *viertes* Thema, das immer wieder empirisch untersucht worden ist, ist die langfristige Entwicklung der Terms of Trade der armen Länder. Es gibt ja, wie gesehen, theoretische Argumente sowohl für eine langfristige Erhöhung als auch

²² So neuerdings wieder in der Globalisierungsdebatte; vgl. z.B. Stiglitz (2002) und Martin/Schumann (2000).

für eine langfristige Senkung der Terms of Trade der armen Länder. Träfe das erste zu, würde dies *für* die Integration der armen Länder in den internationalen Handel sprechen, weil sie über die steigenden Terms of Trade einen Zusatznutzen erzielen könnten. Träfe hingegen das zweite zu, so würden die Handelsvorteile durch das Sinken der Terms of Trade reduziert oder sogar überkompensiert, und die Strategie der Wahl wäre eine möglichst geringe Integration der armen Länder in den internationalen Handel. Die empirischen Ergebnisse stützen keine der beiden Behauptungen (Hemmer, 1977) Es gibt Perioden, in denen die Terms of Trade der armen Länder steigen und solche, in denen sie sinken, so dass es für die empirischen Ergebnisse entscheidend auf den betrachteten Zeitraum ankommt. Ausserdem hängen die Resultate auch von den betrachteten Ländern ab. Es gibt arme Länder, die während längerer Zeit ein Steigen, und solche, die ein Sinken ihrer Terms of Trade feststellen konnten. Aus empirischer Sicht wäre es mithin wohl das Beste, das Terms of Trade Argument aus der Diskussion um den Freihandel herauszuhalten.

Das *fünfte* und zugleich jüngste empirische Problem im Umkreis der Freihandelsdiskussion sind die race to the bottom Hypothesen, wobei allerdings festzuhalten ist, dass bei diesen Hypothesen nicht nur der Freihandel, sondern auch und vor allem der freie internationale Kapitalverkehr und die freien internationalen Wanderungen hochqualifizierter Arbeitskräfte für die Senkung staatlicher, sozialer und ökologischer Standards verantwortlich gemacht werden. Die grosse Mehrheit der bisherigen empirischen Studien bestätigt die race to the bottom Hypothesen jedoch nicht (Die Volkswirtschaft 01-2002), und selbst wenn ein race to the bottom empirisch feststellbar wäre, blieben die Fragen der Kausalität und der Transmissionsketten noch völlig offen. Auch dieses Argument hat einstweilen zu wenig empirischen Rückhalt, als dass es ernsthaft in die Freihandelsdiskussion eingebracht werden könnte.

Ein *sechstes* und letztes empirisches Forschungsfeld sind die Kosten des Protektionismus. Aus theoretischer Sicht wird der Protektionismus oft als selbstschädigendes Verhalten bezeichnet, da die Geldkosten der Protektion für andere und für die Gemeinschaft insgesamt in der Regel bedeutend höher seien als ihr Geldwert für die daran Interessierten. Es gibt inzwischen bereits eine beträchtliche Zahl von empirischen Untersuchungen bzw. Simulationsrechnungen,²³ die diese theoretische Vermutung deutlich bestätigen und auch diejenigen benennen, die in erster Linie die Kosten für die Protektion zu tragen haben. Allerdings sind diese Untersuchungen immer mehr oder weniger partialanalytisch und/oder aggregiert, so dass nicht allen möglichen Überwälzungsprozessen nachgegangen werden kann; und es bleibt auch das Problem, von den Geldbeträgen auf den

²³ Vgl.z.B. Hufbauer/Elliott (1993); Messerlin (2001); Gallaway/Blonigen/Flynn (1999); U.S. International Trade Commission (1999).

Nutzenzugang bzw. Nutzenentzug bei den Betroffenen zu schliessen. Aber empirisch erwiesen ist jedenfalls, dass Protektion in Geld sehr viel mehr kostet, als sie bringt. Für die Diskussion um den Freihandel folgt daraus, dass es wohl besser wäre, andere Schutz- und Kompensationsmassnahmen für die vom Freihandel negativ Betroffenen zu finden als die Einschränkung des freien Handels.

IV. FREIHANDEL UND PROTEKTIONISMUS AUS POLIT- ÖKONOMISCHER SICHT

1. Die Fragestellung

Die Nationalökonomie beschäftigt sich nicht nur mit der letztlich normativen Frage, ob Freihandel oder Protektionismus vorzuziehen sei, und mit der empirischen Frage nach den tatsächlichen Auswirkungen von Freihandel und Protektionismus, sondern auch mit der ebenfalls empirischen Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen der politische Prozess zu Freihandel oder Protektionismus führen wird.²⁴

Zur ex ante Abschätzung der politischen Chancen des Freihandels dienen politökonomische Modelle mit den üblichen Ingredienzien. Der Staat und seine Gewalten werden auf die sie tragenden Gruppen und diese wiederum auf die in ihnen aktiven Mitglieder zurückgeführt (methodologischer Individualismus). Im vorliegenden Fall sind also konkret diejenigen Gruppen zu identifizieren, die an Freihandel bzw. Protektionismus ein Interesse haben. Denn die Menschen, auch die Politiker, entscheiden im Rahmen ihrer Möglichkeiten in ihrem eigenen und nicht in irgendeinem imaginären gesellschaftlichen Interesse (individuelles Rationalverhalten). Der politische Prozess ist ein ständiges Geben und Nehmen zwischen den relevanten Individuen und Gruppen (Interaktion als Tausch bzw. allgemeine Reziprozität). Bei diesem Tausch ist viererlei zu beachten : *Erstens* sind alle politischen Güter gegeneinander substituierbar und werden auch effektiv gegeneinander getauscht. Am Freihandel (Protektionismus) Interessierte können sich also die Unterstützung von Desinteressierten verschaffen, wenn sie ihnen Gegenleistungen bei anderen politischen Gütern versprechen. *Zweitens* sind die verschiedenen in der Gesellschaft vorhandenen Interessen in sehr unterschiedlichem Mass organisierbar und haben dementsprechend auf dem politischen Markt sehr unterschiedliche Durchsetzungschancen (Olson, 1965). *Drittens* sind politische Verträge mehr oder weniger unvollständig und dementspre-

²⁴ Stellt man dabei fest, dass bestimmte institutionelle Regelungen der politischen Durchsetzung des Freihandels (Protektionismus) förderlicher sind als andere, so kann man, wenn man den Freihandel (Protektionismus) befürwortet, die normative Schlussfolgerung ziehen, dass diese Regelungen eingeführt bzw. gestärkt werden sollten.

chend mehr oder weniger schwer kontrollierbar und durchsetzbar (Richter/Furubotn, 1996, Kapitel IV und V). Dies gilt sowohl für Verträge, mit denen politische Macht delegiert wird (principal agent Problem), als auch für politische Sach"geschäfte". *Viertens* schliesslich hängen die drei zuvor genannten Punkte nicht zuletzt von den jeweils geltenden institutionellen Regeln ab.²⁵

So gesehen, muss eine polit-ökonomische Theorie des Freihandels (Protektionismus) im wesentlichen drei Fragen beantworten : Wer hat ein Interesse am Freihandel (Protektionismus) ? Wie gut ist dieses Interesse organisierbar ? Welche Verhandlungs- und Durchsetzungsmacht haben die so entstehenden Interessengruppen unter Berücksichtigung der jeweiligen institutionellen Regelungen ?

2. Das potentielle politische Übergewicht der Protektionisten

Geht man davon aus, dass, zumindest heutzutage, Freihandel langfristig eine notwendige Voraussetzung für Wohlstand und Wachstum ist, so müsste eigentlich ein allgemeines Interesse am Freihandel bestehen. Dabei gibt es aber eine Reihe von Problemen.²⁶

Jemand kann die günstigen Wirkungen des Freihandels auf Wohlstand und Wachstum durchaus anerkennen und zugleich keinerlei konkrete eigene protektionistische Interessen haben und dennoch gegen den Freihandel votieren, weil er risikoscheu ist und/oder potentielle Verluste stärker gewichtet als potentielle Gewinne. Die Tatsache, dass der Gesamtkuchen grösser wird, garantiert ja nicht, dass man selbst proportional oder wenigstens absolut davon profitiert; man könnte vielmehr auch zu den Verlierern gehören. Obwohl in einem Positiv-Summen-Spiel, in dem über die Chancen und Risiken des einzelnen Teilnehmers nichts bekannt ist, die plausibelste Vermutung für den einzelnen darin besteht, dass der Erwartungswert eines Gewinns höher ist als der Erwartungswert eines Verlusts, kann durch Risikoscheu und/oder Verlustangst der Nutzen des Erwartungswerts eines Gewinns unter denjenigen eines Verlusts gedrückt werden. Risikoscheu und Verlustangst sind aber verbreitete²⁷ Verhaltensanomalien, d.h. Abweichungen vom sog. Rationalverhalten (Eichenberger, 1992).

²⁵ Richter/Furubotn (1996) sprechen vom institutionellen Arrangement, welches die gleichrangigen endogenen, und vom institutionellen Umfeld, welches die übergeordneten exogenen Institutionen umfasst.

²⁶ Vgl. hierzu den Überblick von Rodrik (1996), der unter anderem auch die Einführung des Freihandels als Beispiel für die Problematik wirtschaftspolitischer Reformen wählt.

²⁷ Es erstaunt deshalb, dass Fernandez/Rodrik (1991) diese Erklärung für das potentielle politische Übergewicht der Protektionisten ablehnen. Risikoaversion ist eine Standardannahme bei Verhalten unter Ungewissheit, ohne die z.B. die Nachfrage nach Versicherung nicht erklärt werden kann.

Jemand kann ebenfalls die günstigen Wirkungen des Freihandels auf den allgemeinen Wohlstand und das allgemeine Wachstum durchaus anerkennen, aber zugleich konkrete eigene protektionistische Interessen haben und aus diesem Grund gegen den Freihandel votieren. Günstige Rahmenbedingungen für Wohlstand und Wachstum, wie z.B. der Freihandel, sind öffentliche Güter, die zwar jeder gerne hätte. Da sie aber nicht privatisiert werden können, ist es für den einzelnen rational zu hoffen, dass die anderen sich dafür einsetzen und er dann umsonst davon profitieren kann. Es wäre ideal, wenn überall Freihandel herrschte, der eigene Betrieb oder die eigene Branche aber geschützt würde. Dann würde man doppelt profitieren : allgemein vom Freihandel und speziell von dem Schutz. Der Punkt hat auch eine zeitliche Dimension. Freihandel verspricht langfristige Vorteile, die jedoch durch zumindest vorübergehende Probleme²⁸ wie Strukturwandel, Umverteilung und Instabilität erkaufte werden müssen. Protektion hingegen wirkt sofort und ist dadurch eine starke Versuchung für jeden wiederwahlorientierten Politiker, der die Sorge für die lange Frist lieber andern überlässt.

Viele Menschen haben bei dieser Frage auch zwei Seelen in ihrer Brust. Als Konsumenten wären sie für Freihandel, als Produzenten hingegen für Protektionismus. Freihandel sorgt im allgemeinen für ein grösseres und billigeres Güterangebot. Zugleich bedroht der Strukturwandel Arbeits- und Einkommenspositionen. Die positiven Effekte treten also auf eine sehr grosse Zahl von Gütern²⁹ verteilt und damit fast unmerklich auf, die Gefahren hingegen beziehen sich auf zwei zentrale Lebenspositionen und sind damit nicht zu übersehen.³⁰ Die verzerrte Wahrnehmung kann sehr leicht zu einem Votum gegen den Freihandel führen.

Nicht zuletzt gibt es aber auch Menschen, z.B. Marktwirtschafts- und Globalisierungskritiker, die sogar den allgemeinen Nutzen des Freihandels für Wohlstand und Wachstum bestreiten und deshalb ebenfalls gegen den Freihandel stimmen werden.

Man gelangt also bereits auf der Ebene der Individuen zu der Vermutung eines potentiellen Übergewichts der Protektionisten. Die Vorteile der Protektionisten

²⁸ Dieses Phänomen ist aus vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik unter dem Namen J-Kurve bekannt.

²⁹ Ein mittleres schweizerisches Warenhaus hat ein Sortiment von um die 200 000 Gütern, wovon um die 40 % direkt aus dem Ausland stammen. Aber auch der grösste Teil der inländischen Güter steht bei Freihandel direkt oder indirekt in Konkurrenz mit ausländischen Gütern.

³⁰ Die Situation ist völlig analog zu dem viel diskutierten Fall der Fiskalillusion : Der Nutzen des Protektionismus (der staatlichen Leistungen) wird viel deutlicher wahrgenommen als seine Nachteile (die dafür zu zahlenden Abgaben).

erscheinen noch grösser, wenn man auf die Ebene der Organisationen übergeht. Am Protektionismus bestehen überwiegend spezielle, am Freihandel hingegen überwiegend langfristige allgemeine Interessen. Spezielle Interessen lassen sich bedeutend leichter organisieren und sind politisch schlagkräftiger als langfristige allgemeine Interessen.

3. Warum hatte und hat der Freihandel gleichwohl eine Chance ?

Es scheint alles dafür zu sprechen, dass sich der Protektionismus im politischen Prozess durchsetzen müsste. Gleichwohl liegen fünfzig Jahre Aussenwirtschaftsliberalisierung hinter uns. Ist die polit-ökonomische Theorie falsch ? Nicht unbedingt. Es waren spezielle historische Bedingungen, die die Liberalisierung ermöglichten; und die dadurch mitgeförderte Globalisierung hat das Interessengeflecht rund um die Aussenwirtschaft weniger eindeutig werden lassen, als es früher einmal war. Dennoch bleibt der Protektionismus ernst zu nehmen.

Es waren vor allem vier Gründe, die nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer Rückbesinnung auf den Freihandel geführt haben (Bhagwati, 2000, Kapitel 1 und 2) : Die Erfahrungen mit den verheerenden Wirkungen der Zerstörung des Welthandels in der Zeit der Kriege und Krisen von 1914 bis 1945, gipfelnd in der *beggar my neighbour* Politik in den dreissiger Jahren, waren noch frisch und stützten die Überzeugungskraft der klassischen Freihandelsdoktrin. Dazu kam, dass Marktwirtschaft und Freihandel im kalten Krieg als Gegenmodell gegen Planwirtschaft und Autarkie auch ideologischen Kredit besaßen. Die Vereinigten Staaten, die als stärkste Nation aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen waren und die Führung im kalten Krieg übernahmen, hatten angesichts ihrer vorerst konkurrenzlosen Wettbewerbsfähigkeit auch wenig oder gar nichts vom Freihandel zu befürchten. Und nicht zuletzt wurde die freihändlerische Position im politischen Prozess der Vereinigten Staaten durch institutionelle Arrangements gestärkt, die Macht und Kompetenzen vom eher protektionistischen Kongress zu der eher freihändlerischen Regierung verlagerten.

Tatsächlich wurde die sukzessive Rückkehr der westlichen Welt zum Freihandel ein grosser Erfolg. Es kam zu jener positiven Rückkopplung, bei der der Handel den Wohlstand und das Wachstum fördert, während Wohlstand und Wachstum wiederum die weitere Liberalisierung erleichtern, weil es im Wachstum "nur" relative, aber kaum absolute Verlierer gibt und zudem allfällige Kompensationen für die Verlierer leicht aufzubringen sind.

Nicht zuletzt hat die äusserst intensive Aussenwirtschaftsverflechtung in der Globalisierung die Interessenlagen verändert. Einerseits sind die Kosten des Protektionismus nicht mehr nur oder vorwiegend, breit gestreut von den Konsu-

menten zu bezahlen, sondern über die Vorleistungen in den vielfach aufgebrochenen Wertschöpfungsketten auch von den Unternehmungen. Andererseits werden bei freiem Kapitalverkehr die Interessen der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital auseinanderdividiert, was ein gemeinsames protektionistisches Handeln weniger wahrscheinlich macht.

4. Warum bleibt der Protektionismus eine Bedrohung ?

Seit es die Marktwirtschaft gibt, war sie umstritten, zunächst vor allem aus Gründen der Verteilung und der Stabilität, heute auch aus Gründen der Nachhaltigkeit. Es scheint, dass es bei diesen periodischen Anfechtungen bleiben wird. Man kann sie auch als - überwiegend hypothetische, zuweilen aber auch praktische - Systemkonkurrenz interpretieren und wegen der effizienz erhöhenden Wirkung des Wettbewerbs bejahen. Wer aber die Marktwirtschaft in Frage stellt, wird notwendigerweise auch den freien Welthandel in Frage stellen - und umgekehrt.

Neben der zuweilen grösseren und zuweilen geringeren Fundamentalopposition sind weitere Anzeichen für einen neuen Protektionismus auszumachen. Die Vereinigten Staaten haben ihre Rolle als Zugpferd der Liberalisierung aufgegeben. Nachdem sie ihren Wettbewerbsvorsprung aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive gegenüber dem wiedererstandenen Europa und Japan sowie gegenüber den neuen Industrieländern verloren haben und der kalte Krieg zu Ende ist, haben die protektionistischen Interessen im täglichen politischen Geschäft erheblichen Auftrieb bekommen.

Generell gilt, dass grosse Länder bzw. Handelsräume in geringerem Mass vom Aussenhandel abhängig und daher potentiell protektionistischer sind als kleine Länder. Dort ist das Protektionismuspotential, von dem die polit-ökonomische Theorie spricht, noch durchaus realistisch. Bei einem kleinen Aussenhandelsanteil am Sozialprodukt lassen sich selbst erhebliche Protektionskosten breit und annähernd unmerklich streuen. Grosse Länder sind auch weniger von den essenverändernden Effekten des Aufbrechens der Wertschöpfungskette und der Direktinvestitionen betroffen. Und nicht zuletzt müssen sie sich weniger vor Vergeltungsmassnahmen fürchten. Die weltweite Proliferation von regionalen Handelsabkommen, Freihandelszonen und Integrationsräumen ist daher auch aus polit-ökonomischen Gründen und nicht nur wegen der von der Integrations-
theorie traditionell betonten Handelsablenkung³¹ kritisch zu betrachten. Zwar stehen die meisten dieser Abkommen einstweilen mehr auf dem Papier, als dass sie reale Wirkungen entfalten. Aber das gilt jedenfalls heute schon nicht für die

³¹ Das Argument geht zurück auf Viner (1950). Vgl. auch Siebert (1982).

Europäische Union und die NAFTA, und es mag sich in Zukunft auch für eine Reihe anderer regionaler Abkommen ändern. Es wird sich zeigen, ob die (handels)blockfreien Länder - und das sind heute einige kleine Industrieländer, ferner die Schwellenländer und aufstrebende Entwicklungsländer - genügend Überzeugungskraft aufbringen, um die Entwicklung in Richtung eines Protektionismus der Handelsblöcke zu verhindern oder ob sie ihr Heil im Anschluss an den jeweils am besten passenden Block suchen müssen.

V. AUSBLICK AUF WEITERE ASPEKTE DER LIBERALISIERUNG DER WELTMÄRKTE

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich im wesentlichen auf die materiellen Auswirkungen und die politischen Voraussetzungen des freien Handels mit Waren und Dienstleistungen. Dabei wurde festgestellt, dass selbst die theoretischen Aussagen über die materiellen Auswirkungen des Freihandels unscharf werden, sobald man das stationäre, langfristige, gesamtwirtschaftliche Gleichgewichtsmodell verlässt und dynamische Probleme sowie Struktur- und Verteilungswirkungen miteinbezieht. Auch die wichtigste empirische Aussage, dass nämlich eine aussenwirtschaftliche Öffnung vermutlich eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für den langfristigen Entwicklungserfolg ist, lässt erhebliche Argumentations- und Handlungsspielräume offen. Selbst ein wohlwollender, jedoch nicht allwissender Diktator hätte unter diesen Umständen Mühe, eine optimale Aussenhandelspolitik zu formulieren. Umso verständlicher erscheint es, dass die praktische Politik, hier wie sonst, von den durch die Interessengruppen erwarteten unmittelbaren Vor- und Nachteilen bestimmt wird und sich wenig um das wie auch immer zu definierende allgemeine Interesse sowie Neben- und Fernwirkungen schert.

Damit ist aber das überaus vielfältige Thema "Liberalisierung der Weltmärkte" bei weitem nicht ausgeschöpft. Abschliessend sollen daher die wichtigsten Dimensionen dieses Themas genannt und in ihrer jeweiligen Besonderheit umrissen werden. Selbst wer vom Nutzen der Freihandelspolitik bei Waren und Dienstleistungen überzeugt ist, kann nicht mit einem einfachen Analogieschluss sein allfälliges Engagement für eine generelle Liberalisierung der Weltmärkte begründen. Das ist die Botschaft, die damit vermittelt werden soll.

Die *sachliche Dimension* der Liberalisierung der Weltwirtschaft betrifft die involvierten Märkte. Zu unterscheiden sind dabei mindestens die Märkte für Waren, Dienstleistungen, geistiges Eigentum, Liegenschafteneigentum, Kapital in den unterschiedlichen Formen und Fristen und Arbeit der unterschiedlichen Formen und Qualifikationen. Man kann z.B. für den Freihandel mit Waren und Dienstleistungen sein, zugleich aber auch gegen den Schutz von und damit im-

plizit gegen den Handel mit geistigem Eigentum, gegen die freie Zulassung von Ausländern zum Liegenschaftenhandel sowie gegen den freien internationalen Kapital- und Personenverkehr, zumindest in bestimmten Formen. Dies ist sogar, wie man weiss, eine in der Praxis relativ häufig anzutreffende Meinung. Warum ist dies so ? Dies hängt mit den weiteren relevanten Problemdimensionen zusammen.

Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang die *Zieldimension* oder, wie man auch sagen könnte, die übrigen betroffenen Rechtsgüter. Bereits bei Freihandel mit Waren und Dienstleistungen können ausser dem Ziel der Maximierung des Sozialprodukts wichtige weitere Ziele betroffen sein, z.B. Verteilungsziele, die nationale Sicherheit, Umweltziele, die Menschenwürde der Produzenten usw. Der Rat der Ökonomen bezüglich des Problems der Zielvielfalt lautet häufig, man möge mittels der Marktliberalisierung das Sozialprodukt maximieren und mittels anderer geeigneter Eingriffe die übrigen Ziele ansteuern.³² Aber die Vorstellung, man könne für jedes Ziel das ihm entsprechende Instrument ohne Rückwirkungen auf die anderen Ziele einsetzen, vernachlässigt die Gesamtinterdependenz und ist deshalb völlig unrealistisch. Das Problem der Zielvielfalt lässt sich keineswegs immer durch "genügend zahlreiche und zweckmässige" Instrumente beseitigen; es kann vielmehr eine unter Umständen schmerzhaft, d.h. mit hohen opportunity costs verbundene Wahl unter den Zielen erzwingen. Es dürfte klar sein, dass die (neben der Maximierung des Sozialprodukts) anderen betroffenen Ziele je nach dem betrachteten Markt sehr verschieden und auch von sehr unterschiedlichem Gewicht sein können. Dementsprechend kann sich die politische Waagschale zugunsten des Freihandels senken oder dagegen.

Eine weitere nicht zu vernachlässigende *Dimension* ist die *hoheitliche Ebene*, auf der argumentiert wird. Die interregionale Liberalisierung aller Märkte ist in den meisten Ländern realisiert und wird, wenn überhaupt, nur selten in Frage gestellt, obwohl allgemein bekannt ist, dass es z.B. Verliererregionen gibt, in denen der relative Misserfolg im Waren- und Dienstleistungshandel zu einer Abwanderung der mobilen und zu einer Verarmung der immobilen Faktoren führt. Dieses Problem wird im interregionalen Kontext meist durch Kompensationen (deren Effizienzwirkungen ihrerseits oft recht fragwürdig sind) so weit erträglich gemacht, dass die Liberalisierung nicht in Gefahr gerät. Aus der Sicht des Gesamtsystems erhöhen Faktorwanderungen also die Effizienz und das Sozialprodukt, so dass Kompensationen gezahlt werden können; aus der Sicht einer Abwanderungsregion wird dies gleichwohl als Verlust empfunden. Der Gesichtspunkt der *Systemeffizienz* dominiert auch noch bei *supranationalen* Gebilden wie etwa der Europäischen Union, wo ebenfalls die allgemeine Marktliberalisierung mit (in der Wirkung mehr oder weniger fragwürdigen) Kompen-

³² Vgl. dazu sehr explizit und typisch Bhagwati (2002), insbesondere Lecture 2.

sationen verbunden wurde. Er spielt aber nur eine relativ unbedeutende Rolle auf der *internationalen* Ebene, wo die *nationale* Wohlfahrt bzw. die Wohlfahrt nationaler Interessengruppen das dominierende Beurteilungskriterium ist.

Da, empirisch gesehen, die Liberalisierung der Aussenwirtschaft nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für den langfristigen ökonomischen Erfolg eines Landes darstellt, da zudem im Detail durchaus strittig ist, welche Märkte in welcher Reihenfolge geöffnet werden müssen und da schliesslich, wie zuvor erwähnt, von einer Vielzahl von Zielen der Politik ausgegangen werden muss, spielt die *instrumentelle Dimension* für die Liberalisierungsdiskussion eine fundamentale Rolle. Naiv ist die Vorstellung, es genüge die Liberalisierung aller Märkte und diese würden dann selbsttätig für die erwünschten Ergebnisse sorgen; das täten sie sogar in der Theorie bestenfalls nur auf der Ebene des Weltsystems, aber nicht auf nationaler oder gar regionaler Ebene. Naiv ist auch die Vorstellung, allfällige weitere Ziele könne man mit jeweils dafür geeigneten weiteren Instrumenten ansteuern. Realistisch ist vielmehr die Vorstellung einer Vielfalt von interdependenten Zielen und eines komplexen Mix von interdependenten Instrumenten zu deren Realisierung. Empirisch gehaltvolle, wenn auch nur schwer verallgemeinerbare ex post Informationen hierzu dürften einzig Fallstudien liefern; und die ex ante Formulierung einer solchen Politik ist wegen der erforderlichen Prognosen höchst komplexer Haupt- und Neben-, Nah- und Fernwirkungen mehr Kunst als Wissenschaft.

Last but not least sei abschliessend auch noch einmal an die *polit-ökonomische und institutionelle Dimension* erinnert. Die involvierten Interessen sind bei den diversen zu liberalisierenden Märkten sehr verschieden, und es hängt nicht zuletzt von den Institutionen ab, ob und wie sie sich im politischen Prozess organisieren und durchsetzen können.

Was bleibt von der zweihundertjährigen Debatte um Freihandel und Protektionismus ? Mit aller gebotenen Vorsicht : Eine Liberalisierung der Weltmärkte dürfte ein vernünftiges strategisches Ziel darstellen, aber nicht für alle Länder und alle Märkte im gleichen Tempo und möglicherweise auch Ausmass. Die Liberalisierung hat nur eine Chance als Bestandteil eines komplexen Mix von Massnahmen und bei Rücksichtnahme auf andere wichtige Ziele. Aus den Gewinnen ist den Verlierern zumindest partiell und temporär effektive Kompensation zu leisten. Der Weg zu dem strategischen Ziel dürfte also lang, gewunden und holperig sein; und möglicherweise gilt auch hier das Ertragsgesetz : Mit zunehmender Anzahl von involvierten Ländern und Märkten würden dann die Grenzkosten der weiteren Liberalisierung steigen und die Grenzerträge sinken.

So vorsichtig muss die Nationalökonomie sein, wenn sie sich aus dem sicheren Gehäuse ihrer Modelle wagt.

VERZEICHNIS DER ZITIERTEN LITERATUR

- A. van Aaken, "Rational Choice" in der Rechtswissenschaft, Baden-Baden 2003
- S. Arvanitis et al., Die Internationalisierung der Schweizer Wirtschaft, Zürich 2001
- J. Bhagwati, Protectionism, 8th printing, Cambridge (Mass.) 2000
- J. Bhagwati, Free Trade Today, Princeton 2002
- D. Dollar/A. Kraay, Growth Is Good for the Poor, World Bank Policy Research, Working Paper No. 2587, 2001a
- D. Dollar/A. Kraay, Trade, Growth and Poverty, World Bank Policy Research, Working Paper No. 2199, 2001b
- W. Easterly, The Elusive Quest for Growth, Cambridge (Mass.) 2001
- R. Eichenberger, Verhaltensanomalien und Wirtschaftswissenschaft, Wiesbaden 1992
- H. Eidenmüller, Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1995
- R. Fernandez/D. Rodrik, Resistance to Reform : Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty, American Economic Review, Vol. 81, No. 5, 1991, pp. 1146-1155
- M.P. Gallaway/B.A. Blonigen/J.E. Flynn, Welfare costs of the U.S. antidumping and countervailing duty laws, Journal of International Economics, Vol. 49, 1999, pp. 211-244
- L. Gomes, The Economics and Ideology of Free Trade, Cheltenham 2003
- E. Helpman/P. Krugman, Market Structure and Foreign Trade, Brighton 1985
- E. Helpman/P. Krugman, Trade Policy and Market Structure, Cambridge (Mass.) 1989
- H.-R. Hemmer, Aussenhandel II : Terms of Trade, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart etc. 1977, S. 388-403

G. Hufbauer/K.A. Elliott, Measuring the Costs of Protection in the United States, Institute for International Economics, Washington (D.C.) 10-1993

D. A. Irwin, Against the Tide : An Intellectual History of Free Trade, Princeton 1996

D. A. Irwin, Free Trade under Fire, Princeton 2002

H. Kleinewefers, Globalisierung, Freiburg 2002a

H. Kleinewefers, Globalisierungskritik I : Die Ängste der reichen Länder, Freiburg 2002b

H. Kleinewefers, Globalisierungskritik II : Die internationale Wirtschaftspolitik und die armen Länder, Freiburg 2002c

H. Kleinewefers, Wirtschafts- und entwicklungspolitische Implikationen der vier Ansätze der Wachstumstheorie, in : Philippe Gugler/Remigio Ratti, L'espace économique mondial et régional en mutation, Zürich 2003a, S. 164 ff.

H. Kleinewefers, Neuere Literatur zu Freihandel und Protektionismus, Freiburg 2003b

H. Kleinewefers, Probleme und Erfahrungen beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft, Freiburg 2003c

P. Krugman, Rethinking International Trade, Cambridge (Mass.) 1990

O. Landmann/M. P. Pflüger, Handelspolitik bei unvollkommener Konkurrenz – Einsichten aus der 'neuen' Aussenhandelstheorie, WISU 1992 (6), S. 494-501

A. P. Lerner, The Symmetry between Import and Export Taxes, *Economica*, N.S. Vol. 3, No. 11 (1936), pp. 306-313

M. Lutz, Was verspricht die Globalisierung für die Niedrigeinkommensländer ? Discussion paper no. 2000-20, Department of Economics, University of St. Gallen

H.-P. Martin/H. Schumann, Die Globalisierungsfalle, Reinbek 2000

P.A. Messerlin, Measuring the Costs of Protection in Europe, Institute for International Economics, Washington (D.C.) 5-2001

- M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge (Mass.) 1965
- M. Piazzolo, Importschutz als Mittel der Exportförderung auch für Schwellenländer ? – Das New Infant Industry Argument, *List Forum*, Bd. 19, 1993 (3), S. 241-253
- R. Richter/E. Furubotn, *Neue Institutionenökonomik*, Tübingen 1996
- D. Rodrik, Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, 1996, pp. 9-41
- K. Rose/K. Sauernheimer, *Theorie der Aussenwirtschaft*, 13. Aufl., München 1999
- H. Siebert, Zölle IV : Zollunionen und Präferenzonen, *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart etc. 1982, S. 666-678
- J. Stiglitz, *Die Schatten der Globalisierung*, Berlin 2002
- U.S. International Trade Commission, *The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints*, Publication 3201, Washington (D.C.) 1999.
- J. Viner, *The Customs Unions Issue*, New York 1950
- Die Volkswirtschaft*, 75. Jg., 01-2002
- Die Volkswirtschaft*, 75. Jg., 09-2002
- World Bank, *The East Asian Miracle*, New York 1993
- World Bank, *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington (D.C.) 1996
- World Bank, *Globalization, Growth and Poverty*, Washington (D.C.) 2001
- P. Zweifel/R. H. Heller, *Internationaler Handel*, 2. Aufl. Heidelberg 1992

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.
- Henner Kleinewefers, Freihandel und Protektionismus, 28 S., 2003.

**Eine elektronische Version der Papiere ab 2002 ist unter www.unifr.ch/wipol zu finden.
Für die Parlamentarierratings siehe www.parlarating.ch**