

Konjunkturschlaglicht

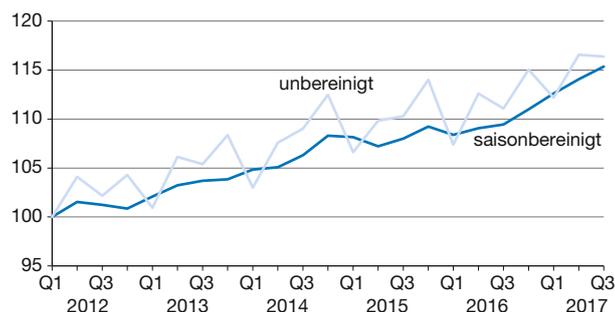
Welthandel in protektionistischen Zeiten

Die großen Institutionen sehen den internationalen Warenhandel gegenwärtig auf nahezu ungetrübtem Wachstumskurs. Die World Trade Organisation (WTO) rechnete in ihrer letzten Prognose (September 2017) für 2017 mit einem Wachstum des globalen Handelsvolumens von 3,6%, eine deutliche Steigerung gegenüber dem schwachen Zuwachs von 1,3% (2016). Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Quartalszahlen scheinen einen solchen Aufwärtstrend zu bestätigen (vgl. Abbildung 1). Für 2018 erwartete die WTO mit 3,2% ein zwar leicht abgeschwächtes, aber im Vergleich zu den mageren Jahren 2015 und 2016 dennoch vielversprechendes Wachstum.¹ Auch die Weltbank geht für 2018 von einer anhaltenden Erholung des Welthandels aus.² Eine anziehende Weltkonjunktur ist hierbei ein wichtiger, aber offenbar nicht der einzige Erklärungsfaktor. Denn die von WTO (+2,8%) und Weltbank (+3,1%) erwarteten Wachstumsraten für das globale Bruttoinlandsprodukt 2018 würden implizieren, dass der Welthandel erstmals seit 2011 wieder deutlich stärker wachsen würde als die weltweite Wirtschaftsleistung; in den Jahrzehnten zuvor war dies der Normalzustand. Analysten, die angesichts der zuvor schwachen Handelsentwicklung bereits eine Trendwende bei der globalen Handelsintensität festzustellen meinten, wären damit zumindest für die kurze Frist widerlegt.

- 1 World Trade Organisation (WTO): WTO upgrades forecast for 2017 as trade rebounds strongly, WTO Pressemitteilung vom 21.9.2017, Genf 2017, https://www.wto.org/english/news_e/pres17_e/pr800_e.pdf (10.4.2018).
- 2 Weltbank: Global economic prospects – broad-based upturn, but for how long?, A World Bank Group Flagship Report, Washington 2018.

Abbildung 1
Volumen des globalen Warenhandels

Index (2012 Q1: 100) auf Quartalsebene



Quelle: World Trade Organisation (WTO): Quarterly merchandise trade volume. Short-term trade statistics, Genf 2018, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/short_term_stats_e.htm (10.4.2018).

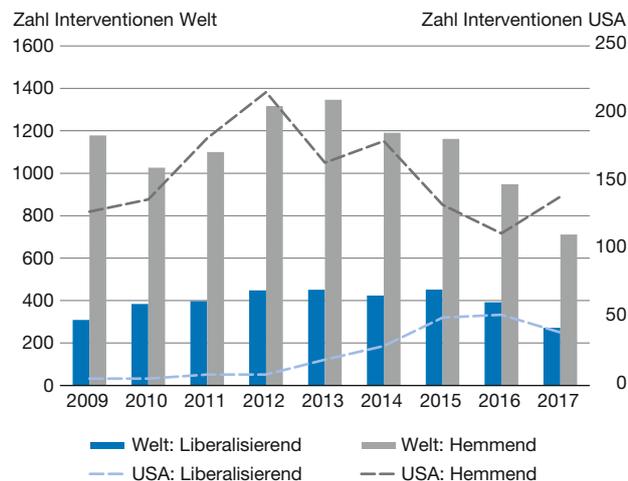
Erste Indikatoren für 2018 scheinen die positiven Erwartungen der Handelsexperten zu bestätigen. Der World Trade Outlook Indikator (WTOI) der WTO kam im Februar wie in den Erhebungen zuvor auf Werte deutlich oberhalb des langfristigen Trends. Besonders positiv schlug hierbei die Entwicklung der Daten zu Containerumschlag und Luftfracht zu Buche.³ Zugleich wird allerorts aber auf die gegenwärtig besonders große Prognoseunsicherheit hingewiesen, vor allem im Zusammenhang mit dem immer angespannter werdenden handelspolitischen Klima. Schon in ihrer Septemberprognose, also geraume Zeit vor der Ankündigung von US-Strafzöllen gegen China und andere Handelspartner, hatte die WTO mit Verweis auf Unsicherheit hinsichtlich protektionistischer Maßnahmen ein ungewöhnlich großes Konfidenzintervall (1,4% bis 4,4%) für ihre Handelsprognosen für 2018 angegeben. Die bisher 2018 beschlossenen bzw. angekündigten Maßnahmen der US-Administration sowie die geäußerten Gegendrohungen der betroffenen Handelspartner haben zum jetzigen Zeitpunkt aber noch nicht zu Revisionen der Prognosen zum weltweiten Handelsvolumen geführt. Ein Grund dafür ist, dass von den bisherigen Maßnahmen jeweils nur bestimmte Gütergruppen in bestimmten Ländern betroffen sind. Zudem bestehen für Importländer noch hinreichend Ausweichmöglichkeiten, sodass die Effekte eher in einer Handelsumlenkung als in einer Verringerung des globalen Handelsvolumens bestehen sollten.

Dennoch hätte ein sich weiter verschärfender Handelsstreit potenziell erhebliche Konsequenzen für den Welthandel, wenn die Dynamik von wechselseitigen Handelsbeschränkungen richtig in Gang kommen würde. Als warnendes Beispiel wird allerorts auf die im Zuge der Weltwirtschaftskrise entstehende Zollspirale der 1930er Jahre verwiesen. Zumindest in Zollfragen schien dieses Beispiel die Regierungen in jüngerer Zeit, insbesondere während und nach der Finanzkrise, tatsächlich zur Zurückhaltung gemahnt zu haben. So blieben etwa sowohl in den USA als auch in der EU die gewichteten Durchschnittszollsätze auf Importwaren von 2008 bis 2016 durchweg weit unterhalb der Werte der 1990er Jahre.⁴ Neben der Wirkung des WTO-Rechts

3 World Trade Organisation (WTO): World Trade Outlook Indicator – WTOI points to sustained trade growth in first quarter of 2018, WTO Pressemitteilung vom 12.2.2018, Genf 2018, https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/wtoi_12feb18_e.pdf (10.4.2018).

4 Weltbank: World Development Indicators Online, Washington DC 2018, <https://data.worldbank.org/products/wdi> (10.4.2018).

Abbildung 2
Zahl handelspolitischer Interventionen



Quelle: Global Trade Alert Initiative (GTAI): Online Database, 2018, <http://www.globaltradealert.org/> (10.4.2018).

dürfte auch die zunehmende Häufung regionaler Freihandelsabkommen hieran einen wichtigen Anteil haben.

Vor diesem Hintergrund erscheint das Agieren der gegenwärtigen US-Administration in der Tat als Bruch eines internationalen handelspolitischen Konsenses. Ein etwas weniger enger Blick auf das Thema Protektionismus relativiert jedoch eine solche Sicht. Denn moderne Handelspolitik äußert sich in viel mehr als nur der Verzollung oder Kontingentierung von eingeführten Waren. Zu der Vielzahl an handelsbeeinflussenden Instrumenten zählen etwa auch regulatorische Eingriffe wie Produkt- und Prozessstandards, die ausländischen Unternehmen den Marktzugang erschweren, sowie direkte und indirekte Formen von Exportunterstützung für heimische Unternehmen. Ein Vorteil solcher nicht-tarifären Instrumente aus Sicht der handelnden Regierungen ist ihre vergleichsweise geringe Sichtbarkeit als handelspolitisches Instrument, bei gleichzeitig starker Fokussierung auf bestimmte zu schützende Märkte.

Gerade angesichts ihrer Vielfalt sind solche verdeckten Formen handelspolitischer Intervention in ihrer Gesamtheit nur schwer zu quantifizieren. Die Global Trade Alert Initiative (GTAI) des Centre for Economic Policy Research hat erstmals den Versuch unternommen, die Gesamtzahl der den Außenhandel verzerrenden Eingriffe eines Landes im Zeitverlauf zu erfassen. Die in Abbildung 2 dargestellten Entwicklungen der jährlichen Zahl an von der GTAI als handelsliberalisierend bzw. handelshemmend eingestuft Interventionen liefern ein aufschlussreiches Bild. Global lag demnach seit Beginn der Erhebungen 2009 die jährliche Zahl hemmender durchweg weit über der Zahl liberalisierender Interventionen. Interessant ist die spezifische Entwicklung

in den USA. Für die Amtszeit der grundsätzlich freihandelsoptimistisch auftretenden Obama-Administration bestätigt sich nicht nur das globale Bild der Dominanz von handels-hemmenden Interventionen. Nach der Finanzkrise lässt sich sogar ein systematischer Anstieg dieser Art von Eingriffen ausmachen, bevor im Laufe der zweiten Amtszeit Obamas die protektionistische Einflussnahme wieder etwas zurückgefahren wurde. Demgegenüber wirkt der für das erste Jahr der Trump-Administration zu beobachtende Anstieg an Eingriffen vergleichsweise bescheiden, auch wenn angesichts der Vielfältigkeit der Instrumente keine direkte Aufrechnung der resultierenden Handelseffekte möglich ist.

Hinzu kommt, dass sich bei der Wahl der eingesetzten Mittel international mittlerweile ein bedenkliches Bild zeigt. Anpassungen von Zollsätzen sind zahlenmäßig kaum bedeutend. Zu den häufigsten verwendeten Instrumenten zählten zuletzt exportbezogene Initiativen wie Steuererleichterungen für Exporteure sowie staatliche Beihilfen bei der Finanzierung von Expansionsaktivität.⁵ Konkret kann sich dies auf Steuerabzüge oder eine reduzierte Besteuerung beziehen. Bei dieser Art von Instrumenten handelt es sich offenkundig nicht um Schutzmaßnahmen mit Blick auf den heimischen Markt, sondern um Maßnahmen zur Eroberung von Marktanteilen auf internationalen Märkten. Primäre Zielsetzung ist es, die ausländische Konkurrenz zu verdrängen. Handelstechnisch erscheint ein derartiges Beggar-thy-neighbour-Gebaren damit zunächst einmal als Nullsummenspiel. In der Konsequenz erwachsen hieraus aber schnell handelsmindernde Hemmnisse, wenn das Importland mit einer Beschränkung des Marktzugangs reagiert. Das ist das aktuelle Szenario der internationalen Handelspolitik. So betrachtet erscheint die Handelspolitik der Trump-Administration weniger als spontane Anomalie, sondern eher als weiteres Glied in einer Kette protektionistischer Ambitionen, das bisher weitgehend latent gebliebene handelspolitische Rivalitäten weithin sichtbar macht.

Für die nähere Zukunft wird viel davon abhängen, ob es gelingt, durch besonnenes Agieren die Logik der Konfrontation zu durchbrechen und so die nächste denkbare Eskalationsstufe im Handelsstreit zu vermeiden, etwa wenn die gegenwärtigen Streitfälle vor das WTO-Schiedsgericht gebracht werden und die USA ein für sie ungünstiges Urteil einfach nicht anerkennen. Ein massiver Autoritätsverlust der WTO als Ordnungsinstanz würde dann jedweder Form von handelsverzerrenden Eingriffen Tür und Tor öffnen. Eine solche Entwicklung würde langfristig nur Verlierer kennen.

André Wolf
wolf@hwwi.org

⁵ S. Evenett, J. Fritz: Will awe trump rules? The 21st Global Trade Alert Report, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London 2017.