

# Handelsprotektionismus und die globale Krise

Auch wenn es erste Anzeichen für eine Erholung gibt, die Weltwirtschaft befindet sich nach wie vor in einer Rezession, und das globale Handelsvolumen liegt noch weit unter dem Niveau von 2008. Wie bei früheren Rezessionen und Phasen abnehmenden Handelsvolumens geht auch diese Krise mit einer Zunahme von protektionistischen Massnahmen einher. Falls sich die Rezession verschlimmert, werden die protektionistischen Tendenzen weiter zunehmen. Doch dies ist nicht Protektionismus im Stil der 1930er-Jahre. Im Rahmen ihrer Massnahmen zur Bekämpfung der Krise entwickeln die Regierungen neue, weniger offensichtliche Formen von Protektionismus, mit denen ausländische Unternehmen, Arbeitnehmende und Investoren – vielfach auf subtile Weise – diskriminiert werden. Stark zugenommen haben auch von der WTO zugelassene Schutzmassnahmen, wie beispielsweise Antidumping-Massnahmen.



**Prof. Dr. Richard Baldwin**  
Professor für internationale Wirtschaft, Graduate Institute, Genf

Die protektionistischen Massnahmen im Zusammenhang mit der Krise werden von verschiedenen Organisationen registriert und untersucht. Eine davon ist die von der Schweiz ausgehende Kontrollinitiative Global Trade Alert (GTA), die am 8. Juni 2009 von Professor Simon Evenett von der Universität St.Gallen lanciert wurde. Das GTA-Team, das aus einem weltweiten Netz von Handelsforschern besteht, hat über 400 Fälle von staatlichen Interventionen untersucht, die bestimmte Handelsströme beeinträchtigen könnten. Die Bandbreite dieser Interventionen reicht von weitreichenden staatlichen Massnahmen mit zahlreichen Auswirkungen auf den Handel über nationale Investitionspolitik bis hin zu befristeten Zollerhöhungen bei einzelnen Produktlinien.

Diese Untersuchungen haben gezeigt, dass der durch die Krise bedingte Protektionismus zunimmt. Ebenso klar geht daraus hervor, dass die G20-Staaten das bei allen Gipfeltreffen abgegebene Versprechen, auf protektionistische Massnahmen zu verzichten, nicht wirklich einhalten.

## Die protektionistische Dampfwalze rollt

Eine der wichtigsten Erkenntnisse der GTA ist, dass der Trend hin zu mehr Protektionismus weiter anhält. Bisher wurden in jedem Quartal 2009 rund 70 staatliche Massnahmen umgesetzt, die gegen ausländische Wirtschaftsinteressen verstossen dürften. Von den 280 seit November 2008 weltweit ergriffenen staatlichen Initiativen veränderten 192 die Spielregeln zugunsten heimischer Wirtschaftsinteressen und zum Nachteil ausländischer Unternehmen, oder sie bevorzugten designierte ausländische Handelspartner auf Kosten der übrigen. Weitere 48 staatliche Massnahmen weisen verdächtige Merkmale auf und könnten zumindest bestimmte Interessen von ausländischen Firmen beeinträchtigen.

Nicht alle von GTA untersuchten staatlichen Eingriffe sind indes als protektionistisch zu klassifizieren. In 40 Fällen handelte es sich gemäss GTA um Massnahmen, die eine Liberalisierung des globalen Warenaustausches, eine bessere Transparenz im Handelsregime oder keine Änderung der Behandlung von ausländischen Unternehmen

zur Folge hatten. Viele der analysierten Haushaltsgesetze aus afrikanischen Ländern südlich der Sahara beinhalten Zollsenkungen auf der Einfuhr von Betriebsmitteln, Teilen und Komponenten. Darüber hinaus haben elf Staaten einseitig ihr Investitionsregime liberalisiert und ihre Barrieren für ausländische Kapitalgeber gesenkt.

Insgesamt ist aber dennoch festzustellen, dass die Staaten dem bestehenden Druck nachgeben und protektionistische Massnahmen ergreifen. So wurden weltweit fünfmal mehr diskriminierende Interventionen als Liberalisierungsmassnahmen umgesetzt. Ausserdem sind viele der angekündigten Massnahmen noch nicht umgesetzt worden. Von den 140 solcher registrierten Massnahmen werden nach ihrer Realisierung über 100 eine Beeinträchtigung ausländischer Wirtschaftsinteressen zur Folge haben.

## Wiederholter Wortbruch der G20-Staaten

Einer der bedrückendsten Befunde im neuesten Bericht der GTA ist wohl der Umstand, dass die G20-Mitglieder ihr Versprechen mehrfach gebrochen haben. Diese Staaten sind für 172 der untersuchten und in der Datenbank festgehaltenen Massnahmen verantwortlich. Davon wurde bei 121 eine Diskriminierung von ausländischen Wirtschaftsinteressen festgestellt. Nur 23 dieser diskriminierenden Massnahmen beinhalten die Erhebung von Antidumping- oder Ausgleichszöllen oder Schutzmassnahmen. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die G20-Staaten in beträchtlichem Umfang von Massnahmen jenseits des multilateralen Handelssystems Gebrauch machten. Da seit dem ersten G20-Gipfel zur Finanz- und Wirtschaftskrise in Washington DC lediglich 300 Tage verstrichen sind, lässt sich festhalten, dass durchschnittlich alle drei Tage ein G20-Mitglied sein Versprechen gebrochen hat, auf protektionistische Massnahmen zu verzichten. Keine andere Statistik in diesem Bericht weist den Mangel an globaler Führung im Kampf gegen den zeitgenössischen Protektionismus deutlicher aus.

Protektionistische Massnahmen können mit negativen Folgen für verschiedene Produktgruppen, Sektoren oder Handelspartner verbunden sein. Somit besteht keine zentrale

Kennzahl, anhand der sich die auffälligste Nation genau bestimmen liesse. Vergleicht man allerdings die Statistiken zu den umgesetzten schädlichen Massnahmen zu betroffenen Zolllinien, Sektoren oder Handelspartnern, stellt man fest, dass Indonesien stets zu den fünf aktivsten schädigenden Staaten gehört – und Indonesien ist Mitglied der G20! Ausserdem finden sich China und Russland in allen Top-Ten-Klassierungen dieser Kategorien. Bei immerhin drei der vier genannten Schadensdimensionen belegen auch Deutschland und Indien einen Rang unter den zehn schädigendsten Ländern.

Der Ukraine gebührt die zweifelhafte Ehre, das Land mit neu eingeführten Handelsschranken auf den meisten Zolllinien zu sein (60% aller Produktkategorien). Algerien belegt den Spitzenplatz in der Rangliste für die meisten betroffenen ausländischen Wirtschaftssektoren, und China schädigt die meisten Handelspartner (insgesamt 163). Die handelshemmenden Massnahmen von zehn Nationen – darunter Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Polen, Spanien und die USA – betreffen nach konservativen Schätzungen jeweils mehr als 100 Handelspartner.

Von den 18 Staaten, die in den vier verschiedenen Kategorien zu den zehn schädigendsten Nationen gehören, haben zwölf im Rahmen der G20 das Versprechen abgegeben, auf protektionistische Massnahmen zu verzichten – nämlich Argentinien, China, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Mexiko, Russland und die USA.

### Was muss unternommen werden?

Bislang haben die G20-Staaten kaum etwas gegen die Zunahme des Protektionismus getan. Erforderlich wären daher substanzielle Massnahmen. Statt einfach ihre früheren, leeren Versprechungen zum Abschluss der Doha-Runde zu wiederholen, sollten die Verantwortlichen der G20-Länder die Schritte einleiten, die zur Bekämpfung des derzeit zunehmenden Protektionismus notwendig sind. In diesem Zusammenhang sollten insbesondere die folgenden zwei Initiativen realisiert werden:

Erstens muss die *Pipeline mit den geplanten protektionistischen Massnahmen trockengelegt werden*. Wir schlagen vor, dass sich alle G20-Mitglieder verpflichten sollten, alle ihre bedeutenden wirtschaftlichen Massnahmen, die für die kommenden zwölf Monate geplant sind, offen zu legen und anschliessend zu überprüfen. Auf gänzlich diskriminierende Ziele sollte verzichtet werden. Wenn das Ziel einer geplanten Massnahme nicht

mit schädigenden Auswirkungen verbunden ist, sollte das dafür verantwortliche G20-Mitglied öffentlich bestätigen, dass die Mittel, die zur Erreichung der betreffenden Ziele festgelegt wurden, für die Handelspartner die geringstmögliche Belastung zur Folge haben.

Zweitens sind *handelsverzerrende Massnahmen, die von den bedeutenden Kontrollinitiativen eruiert werden, zu überprüfen und abzubauen*. Wir empfehlen dringend, dass jedes G20-Mitglied alle bedeutenden krisenbezogenen Wirtschafts- und Finanzprogramme sowie alle handelspolitischen Initiativen, die seit dem ersten G20-Gipfel umgesetzt wurden, zweimal jährlich einer Überprüfung unterzieht. Im Rahmen dieser Überprüfung sollte geklärt werden, ob:

- die betreffende Initiative nach wie vor erforderlich ist;
- alle Massnahmen notwendig sind, um die Ziele der jeweiligen Initiative zu erreichen;
- die getroffenen Massnahmen durch andere ersetzt werden können, mit denen die gleichen Ziele erreichbar, aber für die Handelspartner mit einer geringeren Belastung verbunden sind;
- die Initiativen auf den besten internationalen Praktiken beruhen;
- die Initiativen evidenzbasiert und gut durchdacht sind.

Zudem sind die Initiativen auf der G20-Website zu veröffentlichen. Im Anschluss an jede Überprüfung ist festzulegen, ob die Initiative einzustellen ist, ob die stark handelsverzerrenden durch weniger verzerrende Massnahmen ersetzt werden müssen oder ob ihre Ziele mit der geringstmöglichen Belastung erreicht werden und sie deshalb beibehalten werden kann. Mit solchen Überprüfungen würden evidenzbasierte, transparente Bewertungen von staatlichen Initiativen gefördert, die unter Umständen im Rahmen eines emotional aufgeheizten politischen Prozesses erarbeitet und in einer ersten Phase auch umgesetzt wurden. Dadurch könnte ein Prozess angestossen werden, in dessen Rahmen einige der mit der Krise zusammenhängende schädigende Massnahmen abgebaut werden könnten, der den Handelspartnern und letztlich der Weltwirtschaft einen dringend benötigten Auftrieb verleihen würde. ■