

In Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs greifen immer mehr Staaten zu weitreichenden protektionistischen Maßnahmen. Global Trade Alert spricht von einem Debakel und warnt, dass in den letzten Jahren weit mehr Handelsbarrieren eingeführt wurden als angenommen. Die Folgen des Protektionismus sind nicht zu unterschätzen, denn er schränkt den Freihandel nachhaltig ein, ist schwer zu beseitigen und hemmt die wirtschaftliche Erholung. Dabei besteht die Gefahr, dass die Weltwirtschaft in eine immer tiefere Rezession rutscht. Im Gegensatz zu früher spielen nicht-tarifäre Maßnahmen (NTMs) immer häufiger eine entscheidende Rolle als Hemmschuh des Freihandels. Dieser Artikel liefert Antworten auf zwei prominente Fragen: Erstens, welche Auswirkungen hat Protektionismus? Und zweitens, welche Rolle spielen NTMs? Um dies zu verdeutlichen, erläutert der Beitrag die veränderte Bedeutung und die aktuellen globalen Trends im Zusammenhang mit protektionistischen Maßnahmen und befasst sich insbesondere mit der Auswirkung von Maßnahmen des Gesundheits- und Pflanzenschutzes (SPS) auf den globalen Agrarhandel.

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich der globale Handel stark liberalisiert. Schätzungen der Welthandelsorganisation (WTO) zufolge wurden die durchschnittlichen Schutzzölle innerhalb der letzten 60 Jahre von mehr als 40% auf unter 4% reduziert. Umso fataler ist die Entwicklung seit der Finanzkrise 2008. Allein im Jahr 2011 zählt die WTO 344 neue protektionistische Schritte – eine Zunahme von 12,4% gegenüber dem Vorjahr (vgl. WTO 2012).

Die Situation wird oftmals mit der Krise in den 1930er Jahren verglichen. Die verhängnisvollen Folgen des Protektionismus führten damals zu einer handelspolitischen Katastrophe und zu einer tiefen Rezession von der sich die Weltwirtschaft lange Zeit nicht erholte. Die Geschehnisse der Großen Depression zeigen, dass Protektionismus kombiniert mit einer Rezession wie ein Schock auf die Wirtschaftslage und den Welthandel wirkt. Denn die Eigendynamik des Protektionismus ist kaum zu kontrollieren und birgt folgenschwere Konsequenzen. Vor allem die indirekten Folgen, wie Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner als Antwort auf einseitigen Protektionismus, führen dazu, dass der Freihandel immer stärker eingeschränkt wird und die Weltwirtschaft in eine immer gravierendere Rezession rutscht (vgl. Irwin 2011).

Im Vergleich zur Großen Depression gibt es heute allerdings weniger Gelegenheit für den Einsatz von direktem Protektio-

nismus. Verantwortlich dafür sind die zunehmenden Regeln der WTO, die Senkung der Zollobergrenzen und die Entwicklung der globalen Lieferketten. Trotzdem besteht seit der Finanzkrise 2008 die Gefahr, dass der Freihandel durch restriktive Eingriffe immer stärker eingeschränkt und damit die wirtschaftliche Erholung behindert wird. Problematisch ist dies insbesondere für Volkswirtschaften, die stark vom Export abhängig sind.

Es drängt sich die Frage auf, weshalb Regierungen gerade in Krisenzeiten auf Protektionismus setzen. Meist ist Protektionismus in erster Linie politisch motiviert. Staaten versuchen, durch das Errichten von künstlichen Handelshemmnissen die heimische Wirtschaft vor dem globalen Wettbewerb zu schützen und zugleich ausländische Unternehmen dazu zu bringen, ihre Produktion ins Inland zu verlagern und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen. Allerdings kann Protektionismus nicht als Allheilmittel zum Schutz der heimischen Wirtschaft eingesetzt werden. Denn wer Handelsbarrieren aufbaut, muss damit rechnen, dass die eigenen Exporteure ebenfalls protektionistischen Maßnahmen ausgesetzt werden, so dass sie entweder Exportmärkte verlieren, oder weniger Gewinn erwirtschaften. In beiden Fällen werden Arbeitsplätze vernichtet. Am Ende geht es allen meist noch schlechter als zuvor, da Erfolge des Protektionismus durch Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner wieder zunichte gemacht werden.

Die Rolle nicht-tarifärer Handelshemmnisse

In den letzten 25 Jahren wurden die traditionellen protektionistischen Maßnahmen schrittweise reduziert, und Schutzzölle wurden an rechtlich vereinbarte Obergrenzen gebunden. Um dennoch, gerade in Krisenzeiten, die heimische Wirtschaft zu schützen, greift eine wachsende Anzahl an Staaten zu indirekten protektionistischen Maßnahmen. Problematisch ist, dass NTMs den Nutzen der multilateralen Zollbindung untergraben oder sogar zunichte machen können.

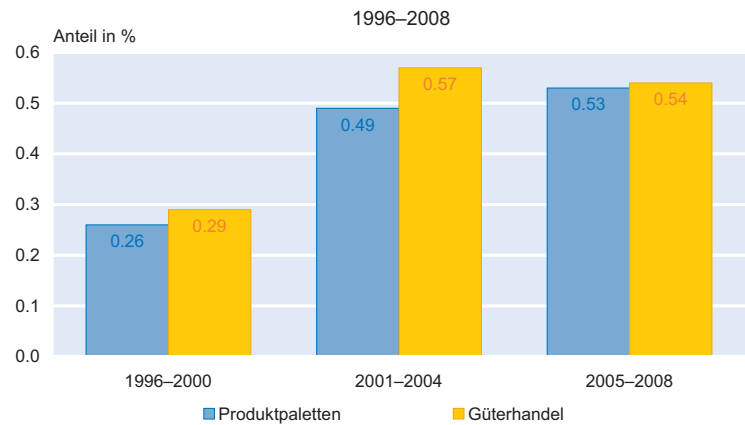
Einige der NTMs sind zwar im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) abgedeckt, wie etwa Artikel XI, der die allgemeine Abschaffung von Quoten betrifft. Dennoch bleiben NTMs für die WTO oftmals schwer greifbar und stellen so eine Gefahr für das multilaterale Handelssystem dar. Die Ursache liegt darin, dass nicht-traditionelle Formen des Protektionismus weitreichende wirtschaftliche Folgen haben. Sie sind intransparent, unterliegen kaum Regelungen und ersetzen mühelos traditionelle regulierte Instrumente. Wo Schutzzölle durch einen geringeren heimischen Preisindex noch die inländische Wohlfahrt steigerten (vgl. Ossa 2011), treten an deren Stelle nun Maßnahmen, die im Gegensatz zu Schutzzöllen keinerlei Wohlfahrtseffekte erzeugen (vgl. Felbermayr et al. 2012). Erschwerend kommt hinzu, dass die Palette an NTMs ständig wächst. In Handelsabkommen geregelte protektionistische Maßnahmen können durch nicht regulierte NTMs substituiert werden. Besonders durch Entwicklungen im Marktumfeld, wie etwa die jüngste Finanzkrise, aktuelle Klimadebatten und die wachsende Besorgnis über die Lebensmittelsicherheit, kommt es vermehrt zu nicht-traditionellem Protektionismus.

NTMs sind zwar in der Theorie die erstbeste Politikmaßnahme, um ein Marktversagen zu korrigieren. Da jedoch zur Erreichung legitimer nationaler Ziele, wie etwa die Sicherstellung der Gesundheit, Sicherheit und Wohlbefinden der Verbraucher, dieselben NTMs eingesetzt werden, die auch den Freihandel verzerren, ist es schwierig, den Einsatz von NTMs aus legitimen von protektionistischen Beweggründen zu unterscheiden.

Aktuelle Trends

Historische Daten zeigen, dass der Anteil an Produktlinien und am Güterhandel, die

Abb. 1
Güterhandel und Produktpaletten, die durch NTMs betroffen sind

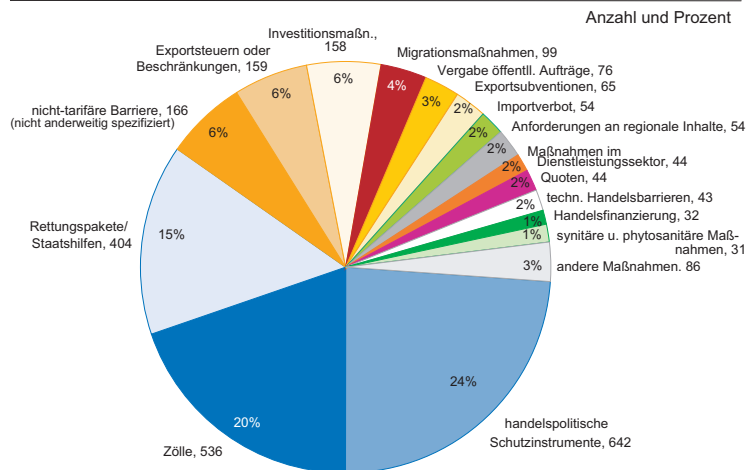


Quelle: WTR (2012); UNCTAD TRAINS.

durch NTMs betroffen sind, zwischen 1996-2000 und 2001-2004 anstieg und sich bis zum Jahr 2008 kaum änderte oder sogar leicht rückläufig war (vgl. Abb. 1). Im Zuge der Finanzkrise ist jedoch wieder ein klarer Aufwärtstrend zu beobachten. Global Trade Alert spricht von einer Gefahr für den Freihandel und warnt, dass es seit der Finanzkrise zu einem Trend hin zu mehr Protektionismus kam. Allerdings machen traditionelle Formen des Protektionismus, wie Zoll-erhöhungen und handelspolitische Schutzinstrumente, weniger als die Hälfte (44%) der weltweit eingesetzten protektionistischen Maßnahmen aus (vgl. Abb. 2). Kurz gesagt, nicht-traditionelle Formen, wie NTMs, dominieren im 21. Jahrhundert.

Nach Erkenntnissen der WTO verzeichnen vor allem spezifische Maßnahmen, wie technische Handelsbarrieren (TBT) und Maßnahmen zum Gesundheits- und Pflanzenschutz (SPS), einen allgemeinen Aufwärtstrend und haben stark

Abb. 2
Protektionistische Maßnahmen nach Art der Maßnahme, 2008-2012



Quelle: CEPR und Global Trade Alert (2012).

Abb. 3
SPS-spezifische Anliegen

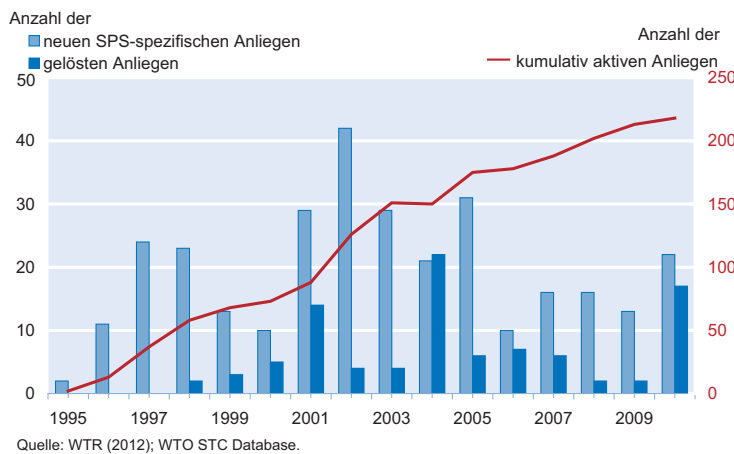
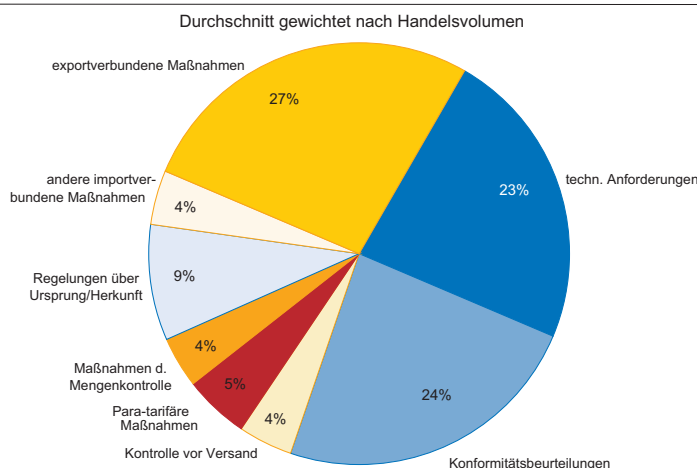
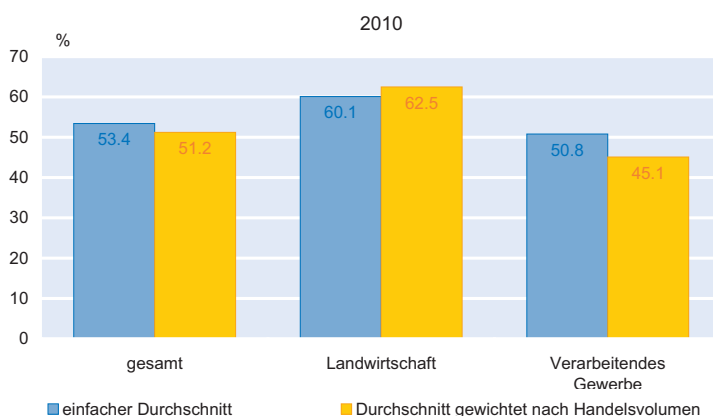


Abb. 4
Belastung durch NTMs nach Art der Maßnahme, 2010



Anmerkung: Technische Anforderungen entsprechen in der Nomenklatura des ITC technischen Handelsbarrieren (TBT) und Konformitätsbeurteilungen entsprechen SPS-Maßnahmen.
Quelle: WTR (2012); ITC-Unternehmensbefragung zu NTMs.

Abb. 5
Häufigkeit des Auftretens von NTMs nach Sektoren



an Bedeutung gewonnen. Insgesamt wurden zwischen 1995 und 2010 312 Beschwerden in Bezug auf SPS (vgl. Abb. 3) und 286 spezifische Beschwerden zu TBT vor den jeweiligen WTO-Komitees vorgebracht. Unternehmensbefragungen des International Trade Center (ITC) belegen, dass TBT und SPS zu den wichtigsten Barrieren für Exporteure zählen. Im Jahr 2010 lag der Anteil an TBT und SPS innerhalb aller NTMs, die von Exportunternehmen als belastend empfunden wurden, bei 47% (vgl. Abb. 4). Der Einsatz von TBT und SPS variiert zwischen den Sektoren, sie betreffen aber weit häufiger landwirtschaftliche Erzeugnisse als das Verarbeitende Gewerbe (vgl. Abb. 5).

Auswirkungen von SPS auf den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen

NTMs können sehr unterschiedliche, sogar gegenteilige Auswirkungen auf den Freihandel haben. Die Ursache liegt darin, dass verschiedene Maßnahmen unterschiedliche Mechanismen in Gang setzen. Ordnungspolitische Maßnahmen, die auf den Verbraucherschutz abzielen, neigen dazu, die Fixkosten für Exporteure zu erhöhen, während die meisten mengenmäßigen Beschränkungen den Wettbewerb verzerren, indem sie die variablen Kosten anheben.

Um die Auswirkungen von SPS-Maßnahmen auf die Wahrscheinlichkeit, dass Firmen landwirtschaftliche Erzeugnisse in einen geschützten Markt exportieren, und auf das Handelsvolumen zu analysieren, verwenden wir ein Heckman-Selektionsmodell. Hierbei schätzen wir ein Probit Binary Choice Model der Form

$$\Pr(\text{Importe}_{ijst} > 0) = \Phi(\alpha_1 \text{SPS}_{ijs(t-1)} + \alpha_2 \mathbf{X}_{ijt} + \alpha_3 \mathbf{MR}_{ijst} + D_i + D_j + D_s + D_t + \epsilon_{ijst}),$$

wobei $\Phi(\bullet)$ die Standard-Normalverteilung ist, und eine Handelsgleichung der Form

$$\ln(\text{Importe}_{ijst} | \text{Importe}_{ijst} > 0) = \beta_1 \text{SPS}_{ijs(t-1)} + \beta_2 \mathbf{X}_{ijt} + \beta_3 \mathbf{MR}_{ijst} + \beta_4 \lambda(\alpha) + D_i + D_j + D_t + D_s + \epsilon_{ijst},$$

wobei D eine Dummy-Variable beschreibt und X ein Vektor von Kontrollvariablen einer Stan-

Tab. 1
SPS und Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (1996–2010)

Abhängige Variable	Pr(Importe _{ijst})	ln(Importe _{ijst})	Pr(Importe _{ijst})	ln(Importe _{ijst})
	(1)	(2)	(3)	(4)
SPS _{ijst(t-1)}	-0,144*** (0,05)	0,661*** (0,14)		
SPS Konformitätsbewertung _{ijst(t-1)}			-0,270*** (0,07)	-0,406* (0,23)
SPS Produkteigenschaften _{nijst(t-1)}			0,012 (0,06)	0,962*** (0,19)
Kontrollvariablen	Ja	Ja	Ja	Ja
Fixe Effekte	Ja	Ja	Ja	Ja
Geschätzte Korrelation (rho)	0,460*** (0,01)		0,460*** (0,01)	
Geschätzte Selektion (lambda)	1,370*** (0,04)		1,371*** (0,04)	
Beobachtungen	5,452,530		5,452,530	

Anmerkungen: Die Variable SPS bezeichnet einen Dummy für das Vorliegen einer Maßnahme innerhalb eines Sektors s, gegen die ein Anliegen vorgebracht wurde. Die Kontrollvariablen beinhalten den Logarithmus des Produkts des BIP, des Produkts der Bevölkerung, der Distanz, einen Dummy für die Nachbarschaft, die gemeinsame Sprache und das koloniale Erbe. Die Selektionsvariable in der ersten Stufe der Schätzung ist ein Index für Religion. Die Schätzung beinhaltet fixe Effekte für den Importeur, Exporteur, HS4 Produkt und Jahr, und multilaterale Resistenzterme. Standardfehler in Klammern. – ***, **, * geben das Signifikanzniveau für 1, 5 und 10% an.

Quelle: Crivelli und Gröschl (2012); Berechnungen des ifo Instituts.

dard-Gravitätsgleichung, \mathbf{MR} ein Vektor von multilateralen Resistenztermen und $\lambda(\alpha)$ die Inverse Mills Ratio ist. Details hierzu finden sich in Crivelli und Gröschl (2012). Zur Schätzung des Modells nutzen wir die Datenbank der WTO für spezifische handelsbezogene SPS-Anliegen, die in Annex C des SPS-Abkommens der WTO beschrieben werden. Wir unterscheiden in Maßnahmen in Bezug auf die Konformitätsbewertung, wie etwa Anforderungen an Zertifikate, Prüfungen, Inspektion und Genehmigungsverfahren, und in Maßnahmen in Bezug auf die Produkteigenschaften, wie etwa Anforderungen an die Behandlung von Krankheiten oder Pestizidrückstände.

Die Analyse zeigt, dass sich SPS-Maßnahmen, die vom Einfuhrland verhängt werden, in der Regel negativ auf die Wahrscheinlichkeit auswirken, dass Unternehmen in den betroffenen Markt exportieren (vgl. Tab. 1, Spalte 1). Allerdings finden wir auch, dass das Handelsvolumen derer zunimmt, die die Markteintrittsfixkosten überwinden (Spalte 2). Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass vor allem Maßnahmen der Konformitätsbewertung den Markteintritt verhindern (Spalte 3), während sich Maßnahmen, die auf die Produkteigenschaften abzielen, positiv auf das Handelsvolumen auswirken (Spalte 4). Letzteres hängt damit zusammen, dass SPS-Maßnahmen, die vor allem dem Gesundheits- und Pflanzenschutz dienen, das Vertrauen der Konsumenten in importierte Produkte stärken und somit das Handelsvolumen der Exporteure steigern, die die Fixkosten des Markteintritts überwinden können. In der Summe lässt sich sagen, dass vor allem die Kosten der Konformitätsbewertung zu Friktionen

im Handel mit Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen führen.

Fazit

Angesichts der Tendenz zu mehr Freihandel in den Jahren vor 2008, ist es gravierend, dass Staaten in und nach der Finanzkrise Maßnahmen getroffen haben, die erneut zu einer Fragmentierung der Märkte entlang nationaler Grenzen führen. Es ist bekannt, dass Regierungen in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs zu protektionistischen Mitteln greifen. Doch in den letzten Jahren kam es mehr und mehr zum Einsatz nicht-traditioneller Formen des Protektionismus. Dadurch kristallisieren sich Herausforderungen vor allem auf vier Dimensionen heraus. Erstens, NTMs sind im Vergleich zu Zollsätzen von Natur aus weniger transparent und verursachen dadurch stärkere Informationsprobleme. Zweitens, NTMs erzeugen im Gegensatz zu Schutzzöllen keinerlei Wohlfahrtseffekte. Drittens, die Möglichkeit der Substitution von regulierten traditionellen Instrumenten hin zu kaum regulierten NTMs gefährdet in und nach Wirtschaftskrisen den globalen Freihandel und die wirtschaftliche Erholung. Letztlich ist zu beachten, dass nicht alle NTMs negative Auswirkungen auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen haben, dass aber oftmals die Friktionen, die durch NTMs verursacht werden, überwiegen. Zusammengenommen stellt diese neue Form des Protektionismus also eine ernstzunehmende Bedrohung für den globalen Freihandel und die Weltwirtschaft dar.

Literatur

CEPR und Global Trade Alert (2012), *Débâcle: The 11th GTA report on protectionism*, Centre for Economic Policy Research, London, online verfügbar unter: <http://www.globaltradealert.org/>.

Crivelli, P. und J. Gröschl (2012), »SPS Measures and Trade: Implementation Matters«, WTO Staff Working Paper ERSD-2012-05.

Felbermayr, G., M. Larch und B. Jung (2012), »Optimal Tariffs, Retaliation and the Welfare Loss from Tariff Wars in the Melitz Model«, *Journal of International Economics*, im Erscheinen.

Irwin, D.A. (2011), *Trade Policy Disaster: Lessons from the 1930s*, MIT Press, Cambridge.

Ossa, R. (2011), »A New Trade Theory of GATT/WTO Negotiations«, *Journal of Political Economy* 119(1), 122–152.

WTO (2012), *World Trade Report 2012, Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-tariff Measures in the 21st Century*, World Trade Organization, Genf.