Bilaterale und regionale Abkommen vs. multilaterale Handelsliberalisierung im Rahmen von GATT/WTO

Prof. Dr. Karl Morasch
Universität der Bundeswehr München

40. Wirtschaftsphilologentagung
26.-27. September 2019 in Passau

außen handeln!?
Globale ökonomische und gesellschaftliche Verflechtungen

Themen/Aufbau

Grundidee:

Anwendung ökonomischer Konzepte/Methoden statt nur Deskription/verbale Erläuterung

Inhalte:

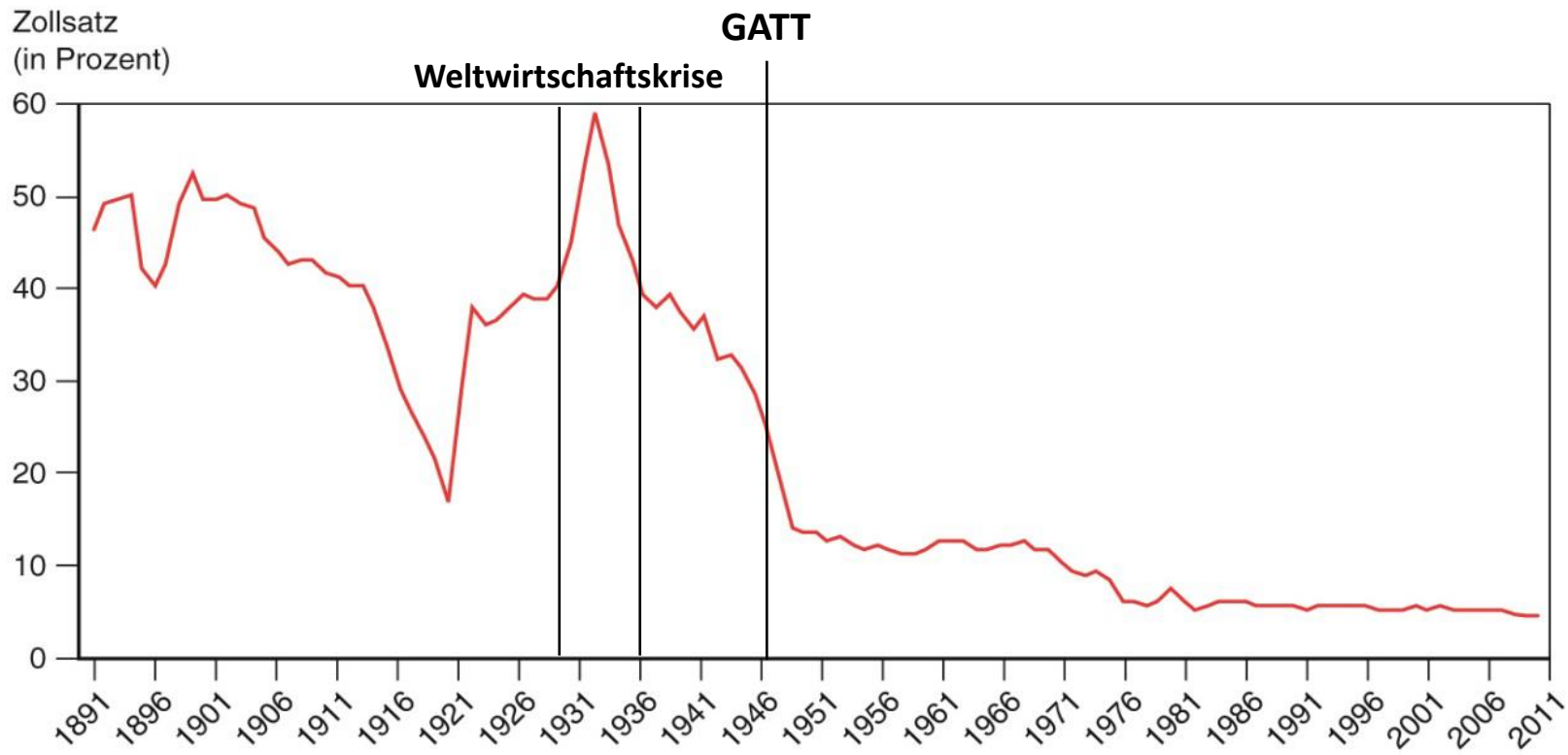
- Informationen zu GATT/WTO und Entwicklung der globalen Handelspolitik
- Ökonomische Modellbildung und Anwendung auf Außenhandel und Handelspolitik
- Ableitung der Notwendigkeit von Handelsabkommen (Modell/Politische Ökonomie)
- Prinzipien in GATT/WTO mit spieltheoretischen Methoden begründet
- Multilaterale (regelbasierte) vs. bilaterale/unilaterale (machtbasierte) Politik
- Freihandelsabkommen – Problematik und Einbindung in GATT/WTO-Kontext

Ausblick/gemeinsame Erarbeitung: Anwendung im Unterricht?

GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) und WTO

- **Geschichte – vom GATT zur WTO (World Trade Organization)**
  GATT 1947 als internationaler Vertrag geschlossen zwischen 23 Ländern mit dem Ziel des Abbaus von Handelsbeschränkungen (insbesondere im Rahmen multilateraler Verhandlungsrunden mit Vereinbarung dauerhafter, bindender Zollsenkungen) und der Schlichtung von Handelsstreitigkeiten (ab 1995 durch WTO)
- **Fundamentale Standards:**
  - ***Reziprozität*** (für Zugeständnisse bei Liberalisierung + Handelsstreit)
  - ***Meistbegünstigung*** (Zollsenkung für ein Land gilt für alle WTO-Mitglieder)
    [nicht bei Freihandelszonen und Zollpräferenzen für Entwicklungsländer]
  - ***Verbot von Mengenbeschränkungen und Exportsubventionen***
    [außer Kontingente bei temporären Zahlungsbilanzproblemen]
  - **Inländerbehandlung** (Einschränkung nicht-tarifärer Handelshemmnisse)
  - **Transparenz** (Anmeldung von Handelsabkommen, Überprüfung Handelspolitik)
- ***World Trade Organization*** (GATT+GATS+TRIPs; 164 Mitgliedsstaaten)
  - formalisierter, unabhängiger Streitschlichtungsmechanismus
  - Trade Policy Review Mechanism (Überprüfung der Handelspolitik)
  - ***Regionale Handelsabkommen*** (Regeln, Anmeldung, Transparenzmechanismus)

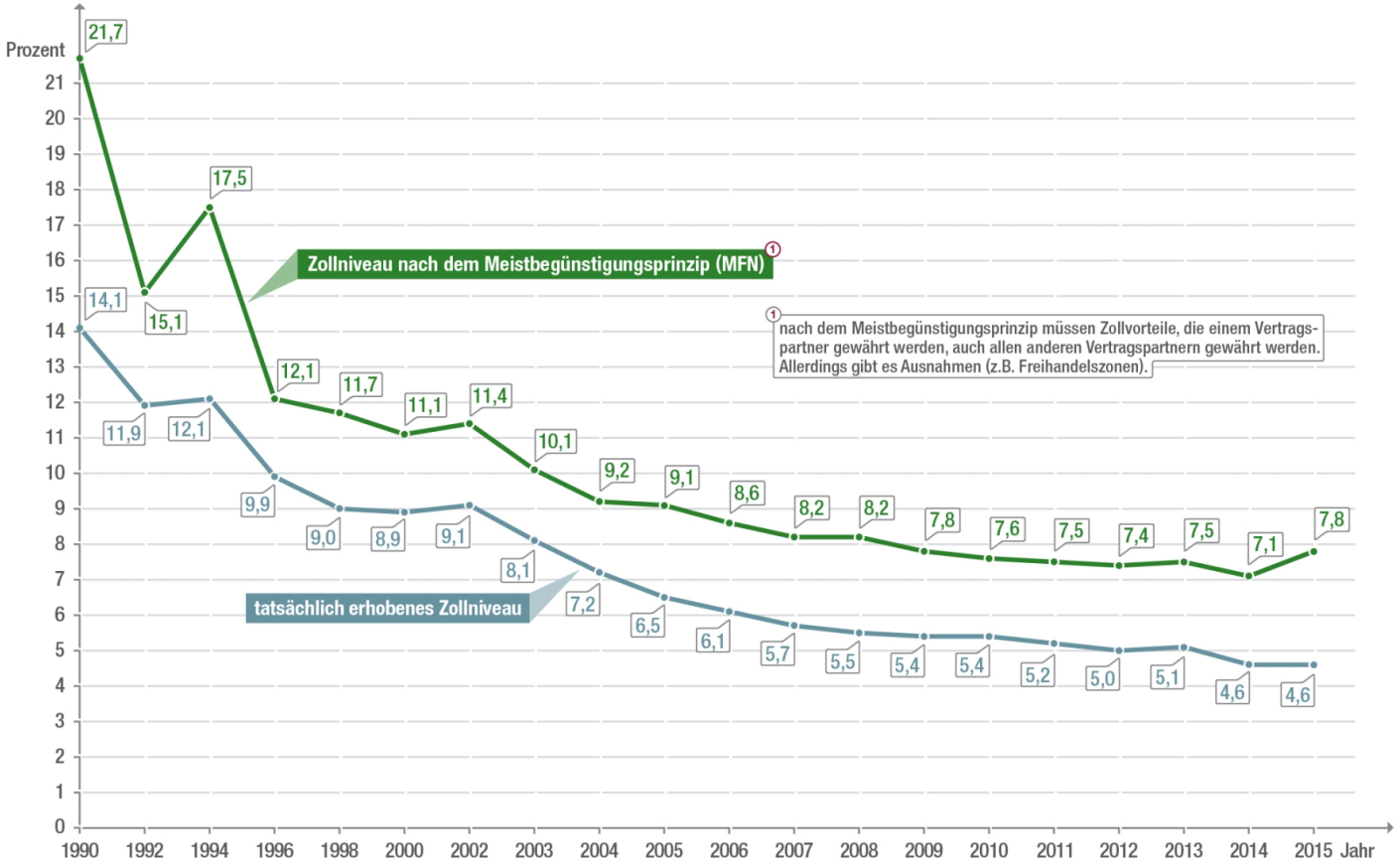
Langfristige Entwicklung: Durchschnittszölle USA



Nach einem steilen Anstieg zu Beginn der 1930er-Jahre ist der durchschnittliche Zoll der USA kontinuierlich zurückgegangen.

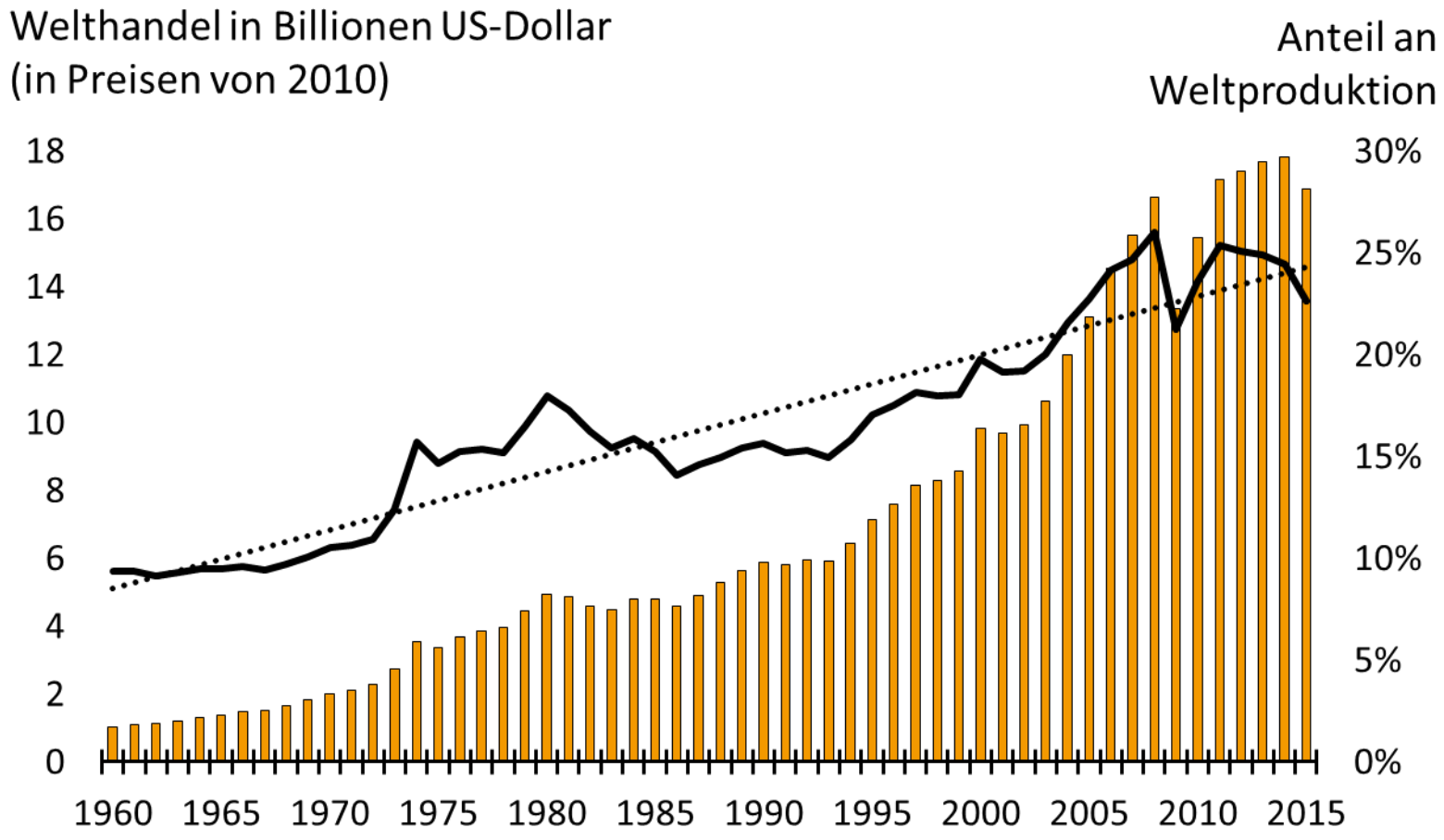
Abbildung 10.5: Die Zölle der USA Quelle: Krugman/Obstfeld/Melitz: Internationale Wirtschaft, Pearson2019

Handelsgewichtetes Zollniveau 1990-2015



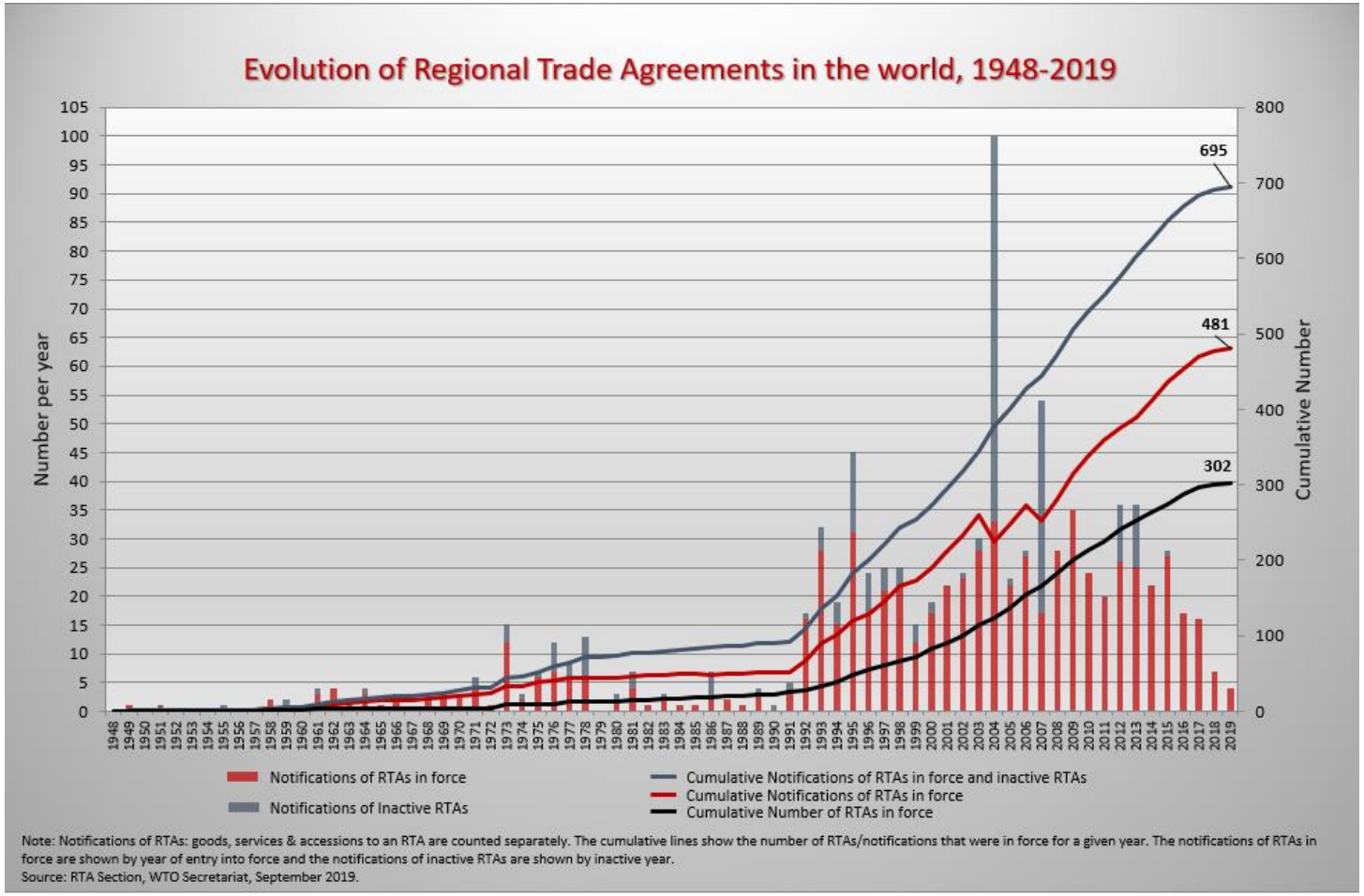
Quelle: The World Bank: http://wits.worldbank.org
Lizenz: Creative Commons by-nc-nd/3.0/de
Bundeszentrale für politische Bildung 2017 | www.bpb.de

Entwicklung des Welthandelsvolumens



Quelle: Morasch/Bartholomae: Handel und Wettbewerb auf globalen Märkten, Springer 2017

Regionale Handelsabkommen 1948-2019



Warum ist Außenhandel vorteilhaft?

Komparative Vorteile aufgrund unterschiedlicher

- Technologien (Produktivitätsunterschiede) – Ricardo-Modell
- Faktorausstattungen – Heckscher-Ohlin-Samuelson-Modell
- Präferenzen (Nachfrageseite)

$\Rightarrow$ Autarkiepreise unterscheiden sich zwischen den Ländern

Produktdifferenzierung, Skalenerträge und unvollständiger Wettbewerb

- Höhere Produktvielfalt (auch Varianten ausländischer Anbieter)
- Niedrigere Durchschnittskosten (höherer Output wegen größerem Markt)
- Geringere Preisaufschläge (mehr Wettbewerb)

Ökonomische Modellbildung: vereinfachende Annahmen

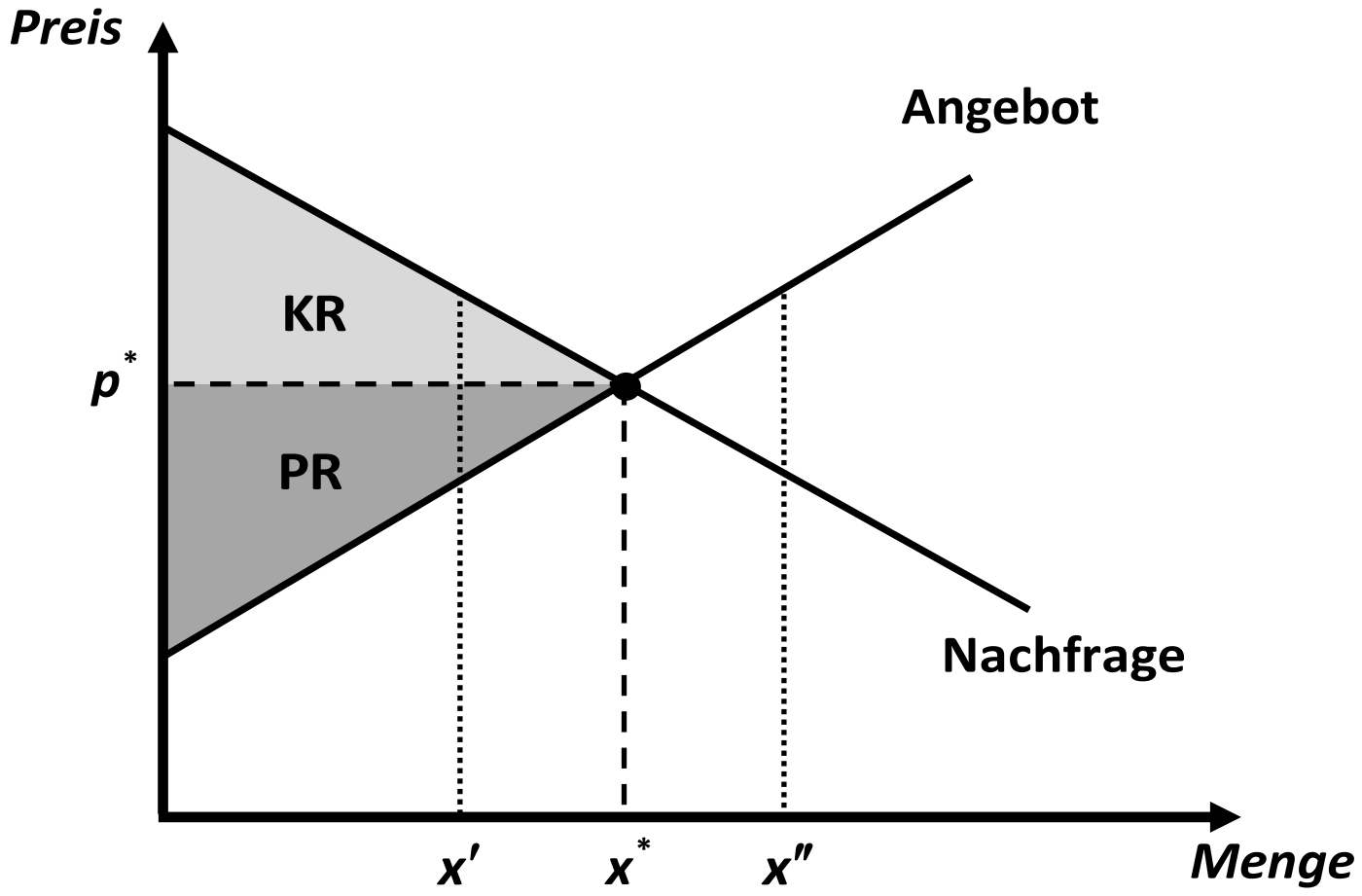
Analyse von Handel und Handelspolitik in stark vereinfachtem Modell

- einzelner (Import-)Market vs. viele verbundene Import- und Exportmärkte
- homogenes Gut vs. differenzierte Güter
- vollkommener Wettbewerb vs. unvollkommener Wettbewerb und Skalenerträge
- Handel in Zwischenprodukten und globale Wertschöpfungsketten unberücksichtigt
- kleines Land (kein Einfluss auf Weltmarktpreis) vs. großes Land

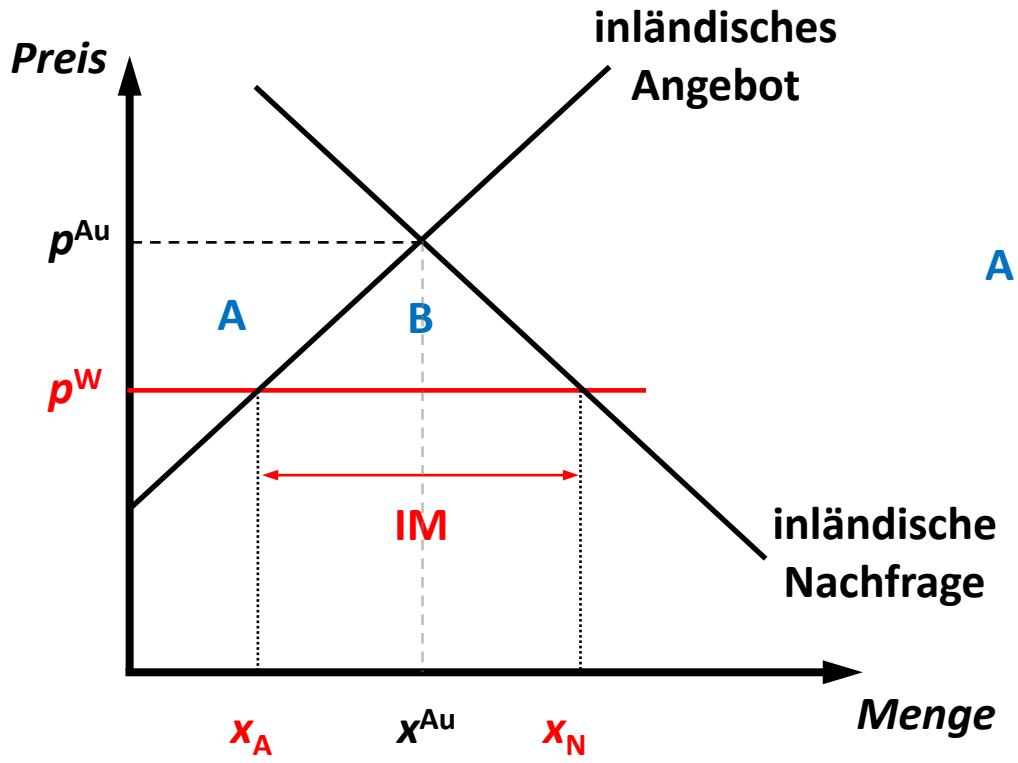
Aber:

- zentrale Ergebnisse sind robust (mit gewissen Einschränkungen bzw. Anpassungen)
- Erweiterungen möglich (großes Land wird später noch berücksichtigt)
- ermöglicht unkomplizierte graphische Analyse

Marktdiagramm und Wohlfahrtsanalyse



Autarkiegleichgewicht und Handelsöffnung

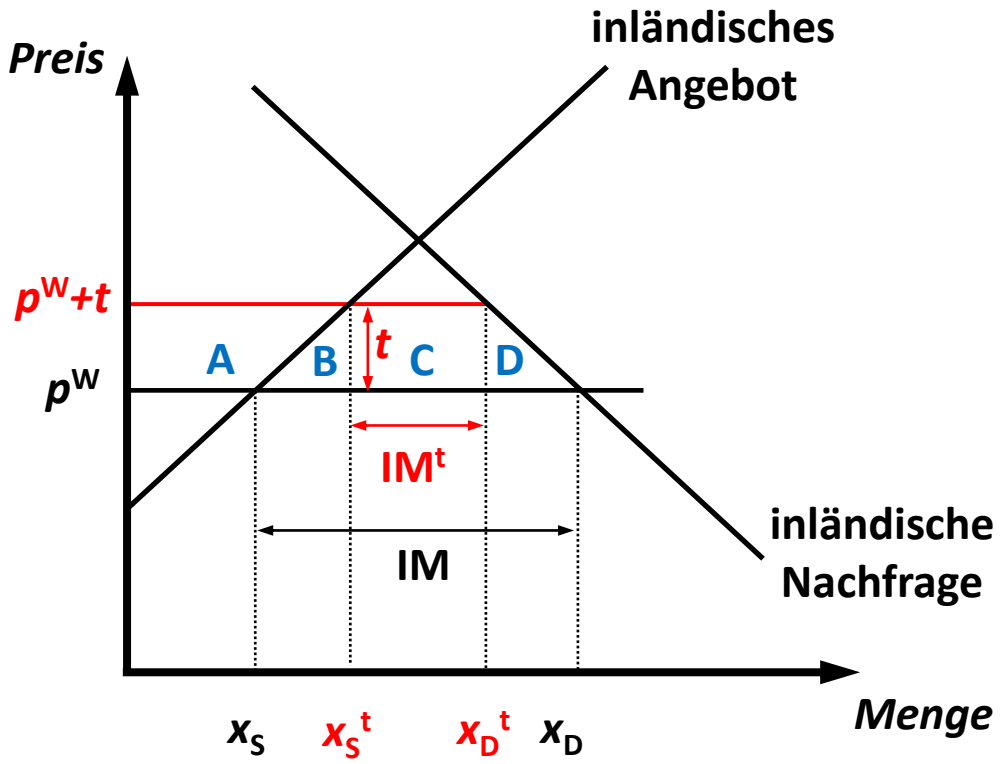


A = Rückgang Produzentenrente

A + B = Zuwachs Konsumentenrente

B = Nettowohlfahrtsgewinn

Wirkung eines Zolls *t* beim kleinen Land



A = Zuwachs Produzentenrente

C = Zolleinnahmen

ABCD = Rückgang Konsumentenrente

B + D = Nettowohlfahrtsverlust

Politische Ökonomie von Handel und Handelspolitik beim kleinen Land

Wirkung der Marktöffnung:

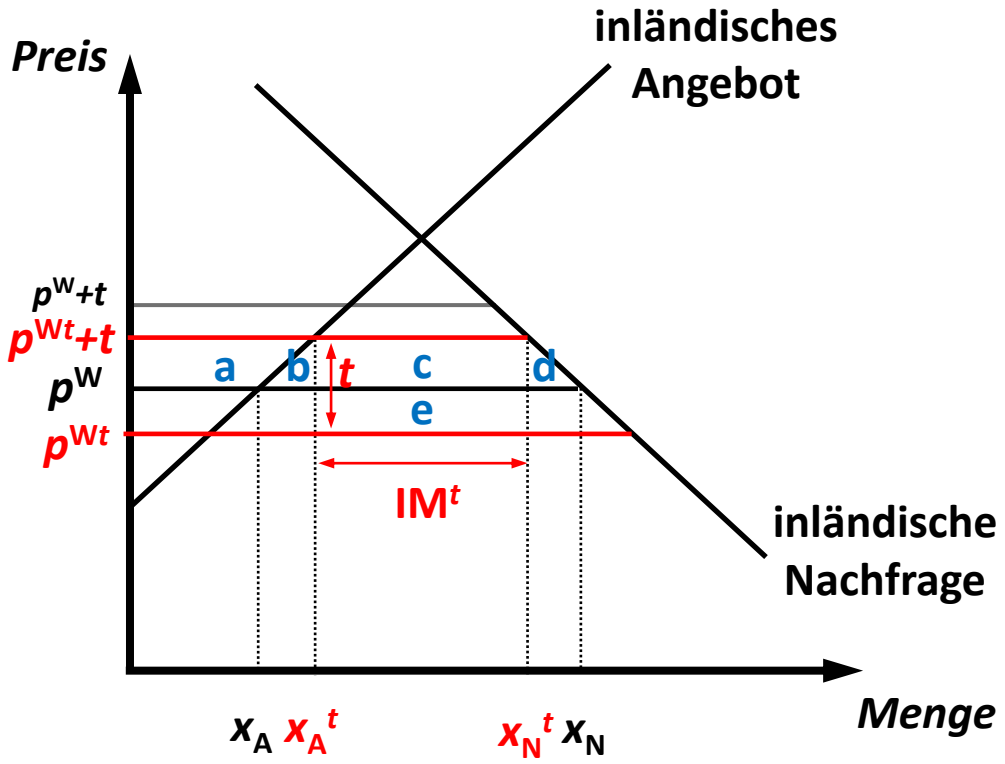
- Exportbranchen gewinnen, importkonkurrierende Branchen verlieren
- Vorteil für Konsumenten durch geringere Preise aufgrund intensiveren Wettbewerbs
- häufig ausgeprägte Anpassungskosten in importkonkurrierenden Branchen
- bei einseitiger Marktöffnung Haupteffekt für importkonkurrierende Branchen (positive Wirkung demgegenüber auf alle Konsumenten und Exportbranche verteilt)
- viele Konsumenten verstehen die für sie negative Auswirkung von Zöllen nicht (falsche Vorstellung: nur Besteuerung ausländischer Unternehmen)
- in der Praxis meist keine Kompensation der Verlierer einer Handelsöffnung

-> ausgeprägte Lobbyarbeit für Zollschutz durch importkonkurrierende Branchen

Wie kann im politischen Prozess trotzdem Handelsliberalisierung erreicht werden?

- bilaterale oder multilaterale Zollsenkungen führen zu Vorteilen für Exportbranchen
- Lobbyarbeit der Exportbranchen als Gegengewicht zu importkonkurrierenden Branchen

Großes Land: Zölle verbessern das Weltmarktpreisverhältnis



a = Zuwachs Produzentenrente

c + e = Zolleinnahmen

abcd = Rückgang Konsumentenrente

e – bd = “Optimalzoll”

Optimalzoll durch großes Land und Vergeltung durch Ausland

Importzoll durch ein großes Land

- geringere Importnachfrage durch den Importzoll
- neues Weltmarktgleichgewicht mit geringerem Importpreis
- Vorteil aus dem verbesserten Weltmarktpreisverhältnis (“terms-of-trade”) dominiert für moderate Zölle den Effizienzverlust (“Optimalzoll”)

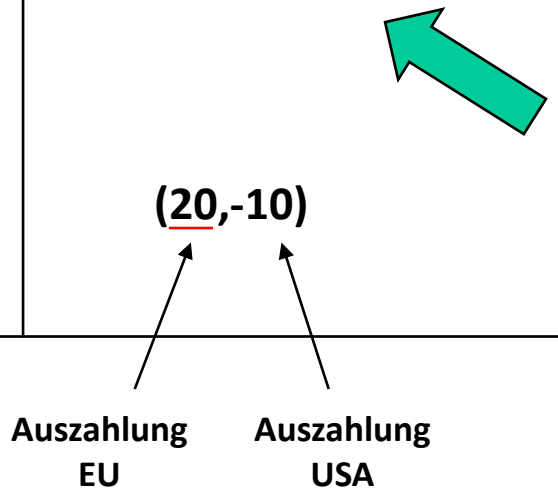
Risiko der Vergeltung und Gefangenendilemma

- negative Auswirkung auf das Ausland
- falls großes Land (z.B. EU vs. USA) Erhebung von Vergeltungszöllen
- Terms-of-trade Wirkung wird neutralisiert und das Handelsvolumen verringert: Beide Länder stellen sich schlechter als bei Freihandel (“Gefangenendilemma”)

Können Handelsabkommen helfen, das Gefangenendilemma aufzulösen?

Spieltheoretische Analyse: Handelskrieg als Gefangenendilemma

	USA: Freihandel	USA: Protektion
EU: Freihandel	(10,10)	(-10,20)
EU: Protektion	(20,-10)	(-5,-5)



„Protektion“ ist dominante Strategie

(Freihandel,Freihandel) ist Pareto-optimal
[kein Land kann besser gestellt werden, ohne ein anderes schlechter zu stellen]

Regeln in GATT/WTO können auf dem Weg zum Freihandel helfen!

Multilateralismus, Bilateralismus und Unilateralismus

Multilateralismus gründet auf Normen und Regeln, die Vorhersagbarkeit in den internationalen Beziehungen aufrechterhalten und wurde in der jüngeren Vergangenheit relativ erfolgreich durch die starke Führung der USA und ihrer Verbündeten gewährleistet.

- Multilaterale Beziehung innerhalb des GATT (regelbasiert)

Bilateralismus und Unilateralismus:

Bilateralismus liegt vor, wenn internationale Regelungen durch die Vereinbarungen zwischen zwei Staaten (manchmal auf Druck des mächtigeren) angepasst werden.

- Bilaterale Verhandlungen über Handel und Zollsenkungen (machtbasiert)

Unilateralismus beschreibt eine Situation, in der der mächtige Staat eigenhändig (ohne Zustimmung der Gegenseite) Maßnahmen ergreift, die nicht mit den existierenden internationalen Normen und Regeln im Einklang sind.

- Einseitige Erhöhung von Zöllen über das vereinbarte Niveau

Regelbasierte vs. machtbasierte Verhandlungen

- **Machtbasierte Verhandlung**: Hegemon bekommt größeren Anteil am Kuchen
- **Regelbasierte Verhandlung**:
  Kuchen wird größer, da schwächere Länder Pareto-verbessernde Abkommen akzeptieren, auch wenn sie dadurch verletzbarer werden,
  (sie müssen nicht fürchten, dass das mächtige Land seine Macht ausnutzt sobald das schwächere Land seine Wirtschaftsstruktur angepasst hat)
- Handel ist für kleinere Länder wichtiger und sie haben darum stärkere Verluste bei **Handelskriegen** (erwartete Kosten eines weltweiten Handelskriegs (Ossa, 2019): in USA und EU Realeinkommensrückgang etwa 2%, aber in der Schweiz 14%!)
- Die regelbasierte Lösung funktioniert hauptsächlich über **Reputation**.
  Aufbau der Reputation dauert lange, sie kann aber sehr schnell verloren gehen!
- **Institutionelle Struktur** hilft Reputation aufzubauen und zu erhalten (WTO, EU); aber es gibt immer die Option für einen Ausstieg (Brexit, neue US Handelspolitik)

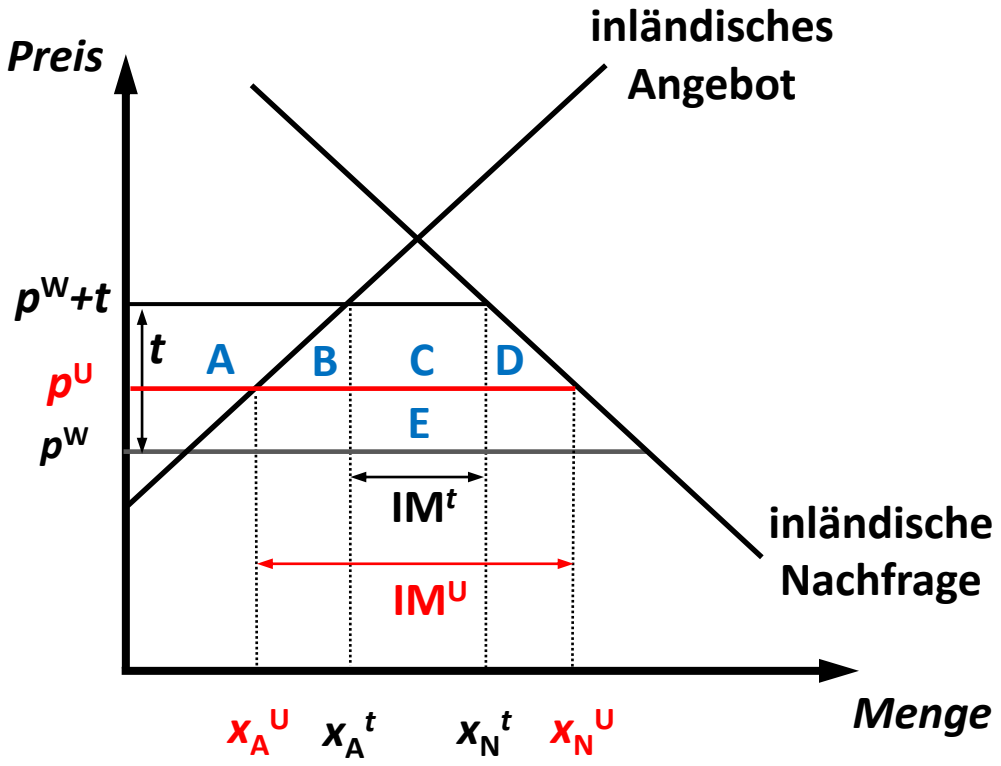
Multilaterale Politik: GATT/WTO und Freihandelsabkommen

- **Zollbindung:**
  Bei den Verhandlungen im Kontext des GATT werden dauerhafte Zollreduktionen vereinbart, d.h. eine spätere Zollerhöhung ist im Normalfall nicht zulässig.
- **Reziprozität:**
  Bei Verhandlung über Zollreduktionen und nach Vertragsverletzungen.
  Stellt Pareto-Verbesserung sicher indem Terms-of-Trade fixiert werden.
- **Meistbegünstigung (MFN):**
  Für Importe von allen GATT-Mitglieder gilt der gleiche Zollsatz.
  Stellt sicher, dass bilaterale Abkommen kein Drittland benachteiligen.
- Ausnahme von Meistbegünstigung für "**Freihandelsabkommen**" (FTA/PTA), wenn nahezu alle Handelsbeschränkungen eliminiert werden.
- Zwar passen Freihandelsabkommen nicht so richtig in das multilaterale Konzept von GATT/WTO, aber nach den bisherigen Erfahrungen haben sie sich eher positiv auf eine weitere multilaterale Liberalisierung ausgewirkt.

Freihandelsabkommen als verzerrte Integration

- **Formen verzerrter Integration**
  verzerrte Zollsenkung, diskriminierende Zollpräferenz,
  Freihandelszone, Zollunion, gemeinsamer Markt, Wirtschaftsunion
- **Auswirkungen verzerrter Integration:**
  - ***Handelsschaffung***
    zusätzlicher Handel zwischen Partnerländern
  - ***Handelsumlenkung***
    Umlenkung bestehenden Handels auf Partnerländer
- **Europäische Union und europäischer Binnenmarkt**
  Entwicklung von der Zollunion zur Wirtschaftsunion
  Handelsschaffung und positive dynamische Effekte dominieren
- **„Tiefe“ Freihandelsabkommen** (z.B. zwischen EU und Japan)
  Nicht Abbau von Zöllen, sondern von nicht-tarifären Handelshemmnissen
  steht im Vordergrund (geht einfacher bilateral als für alle GATT-Mitglieder)

Wirkung einer Zollunion im Importland



A = Rückgang Produzentenrente

C+E = Verlust an Zolleinnahmen

ABCD = Zuwachs Konsumentenrente

(B+D) = + durch Handelsschaffung

E = - durch Handelsumlenkung

(B+D)-E = Gesamteffekt Zollunion

Fazit und Ausblick

Inhalte:

- GATT/WTO als Beispiel für multilaterale, regelbasierte Politik.
- In der Vergangenheit erfolgreich, stößt aber an Grenzen.
- Freihandelsabkommen können für Länder eine Option sein, die eine tiefere Integration realisieren wollen.
- Verletzung der GATT/WTO-Regeln (z.B. durch USA) langfristig teuer.

Methoden/Konzepte:

- Marktdiagramm als Basis für Analyse von Handel und Handelspolitik
- Spieltheoretische Konzepte hilfreich bei Analyse von Handelsabkommen

Ausblick/gemeinsame Erarbeitung:

- Stärkerer Einsatz konzeptioneller/methodischer Ansätze im Unterricht?
- Wie können diese Methoden didaktisch adäquat vermittelt werden?