

Patrick A. Messerlin (2001):

Measuring the Costs of Protection in Europe – European Commercial Policy in the 2000s

Institute for International Economics, Washington DC, 408 S., ISBN 0-88132-273-3

Die im November 2001 in Doha (Qatar) durchgeführte vierte Ministerkonferenz der WTO und der daraus hervorgegangene Beschluss zur Lancierung einer neuen Welthandelsrunde förderten einmal mehr eine Fülle von Indizien zu Tage, dass trotz viel gepriesenem Leistungsausweis der Uruguay-Runde weiterhin grosser Bedarf an neuen Liberalisierungsinitiativen besteht. Es ist unbestritten, dass der internationale Austausch von Waren und Dienstleistungen seit Unterzeichnung des GATT im Jahre 1947 kontinuierlich und substantiell erleichtert worden ist. Davon zeugen nicht zuletzt die eindrucklichen Wachstumsraten des Exportvolumens. Allerdings trifft diese Einschätzung keineswegs auf alle Güterarten gleichermassen zu, und zahlreiche Märkte sind auch heute noch eindeutig nach Ländern (oder Integrationsräumen) segmentiert. Das erstrebenswerte Ziel eines globalen und umfassenden Freihandels ist somit weiterhin nicht in Griffweite.

Diese pessimistische These findet durch ein neues Buch von PATRICK A. MESSERLIN breite Unterstützung. Er zeigt mittels sorgfältig recherchiertem Datenmaterial (insbesondere im Warenbereich) auf, dass die Geschlossenheit des europäischen Binnenmarktes gegenüber Exporteuren aus Drittstaaten viel stärker ist, als gemeinhin angenommen wird. An manchen Sektoren ist demzufolge der generelle Abbau von Handelsbarrieren im Zuge der einzelnen Welthandelsrunden geradezu spurlos vorübergegangen. MESSERLIN belässt es jedoch nicht bei einer rein deskriptiven Darstellung der Aussenhandelspolitik, sondern legt akribisch die im institutionellen Gefüge der EU zu suchenden Hintergründe dafür frei. Ausserdem unternimmt er einen Versuch, die Kosten des dargestellten Protektionismus für die Konsumenten zu quantifizieren.

Im *ersten Kapitel* gewährt MESSERLIN einen Einblick in die Entstehung und Entwicklung der EU-Aussenhandelspolitik. Wie andere Integrationsfelder auch, basiert sie vielfach auf einem mühsam erreichten Kompromiss unter den Mitgliedstaaten, welcher jeweils politische Notwendigkeit und ökonomische Sinnhaftigkeit gegeneinander abzuwiegen hat. So mag es aus strategischer Sicht von grosser Bedeutung gewesen sein, den ehemaligen Kolonien ein diskriminierendes, quotenbasiertes Bananenmarktregime anzubieten. Der Entscheid – welcher beispielhaft für eine Vielzahl ähnlich gelagerter Beschlüsse steht – führte jedoch in den darauffolgenden Jahrzehnten zu (beidseitig) ökonomisch ineffizienten, wettbewerbsfeindlichen Resultaten, welche die ursprünglichen politischen Vorteile als sehr kostspielig erscheinen lassen. Dies wurde zwar bald erkannt, doch behinderte die faktische Einstimmigkeitsregel, wie anderswo auch, tiefgreifende strukturelle Reformen. Es fehlte zudem die marktöffnende Kraft der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, welcher sich zwar um die Schaffung eines Binnenmarktes verdient machte, zu einer liberalen Aussenhandelspolitik aber nur wenig beitragen konnte.

Die Höhe der EU-Aussenhandelsbarrieren in den verschiedenen Industrie- und Landwirtschaftssektoren ist Gegenstand des *zweiten Kapitels*. MESSERLIN errechnet über alle Sektoren hinweg einen Durchschnittswert von rund zwölf Prozent für 1999. Dieser beinhaltet einerseits Zölle, andererseits die an der Grenze wirksam werdenden nicht-tarifären Hemmnisse (in erster Linie Mengenbeschränkungen) und – wichtig – alle Anti-

dumpingmassnahmen. Der errechnete Wert liegt damit nur knapp unter jenem des Jahres 1990, welcher gut 13 Prozent ausmachte. Da die EU mittlerweile einen Grossteil der Zusagen aus der Uruguay Runde implementiert hat, dürfte sich bis 2005 an der Höhe nicht mehr viel ändern. Die Betrachtung der einzelnen Sektoren führt zur Schlussfolgerung, dass die Barrieren äusserst ungleich verteilt sind. Wenig überraschend sind die Ergebnisse für die Landwirtschaft, bei welcher es Zucker als Spitzenreiter auf 125 Prozent nominellen Aussenschutz bringt. Aufmerken lässt hingegen die Beobachtung, dass auch zahlreiche industrielle Güter (und zwar keineswegs nur Textilien) heute noch über einen namhaften Aussenschutz verfügen. Bei Motorfahrzeugen und Fahrrädern beträgt dieser durchschnittlich jeweils über zehn Prozent, der Maschinenbau weist dank nicht-tarifären Hemmnissen und Antidumpingmassnahmen neun Prozent aus. Dabei können MESSERLINS Resultate durchaus als konservativ bezeichnet werden, zumal er alle nicht an der Grenze greifenden Barrieren (wie etwa technische Regulierungen) aufgrund kaum möglicher Quantifizierung ausklammert. Diese Schwierigkeit der Quantifizierung schlägt sich naturgemäss besonders bei Dienstleistungen nieder, weshalb sich im Buch zum Ausmass deren Protektion nur Anhaltspunkte finden, welche allerdings ebenfalls auf signifikante Handelshemmnisse schliessen lassen.

Das *dritte Kapitel* baut auf dem identifizierten Ausmass an Handelshemmnissen auf und schätzt die daraus resultierenden Kosten für die Konsumenten in der EU. Zwar beruhen die Berechnungen aufgrund von Informationsdefiziten einzig auf partialanalytischen Modellen, sophisticatedere Methoden dürften aber zumindest am Kern der Resultate nichts ändern: Die Kosten des Protektionismus sind exorbitant. MESSERLIN beziffert sie – mit vorsichtigen Vermutungen hinsichtlich des Dienstleistungssektors – auf rund sieben Prozent (!) des Bruttoinlandsprodukts der EU, was im übrigen dem gesamten Output Spaniens entspricht. Der Autor geht auch mit zwei weitverbreiteten Rechtfertigungen hart ins Gericht: Dem Argument der Arbeitsplatzsicherung hält er entgegen, dass jeder durch Protektionismus (kurzfristig) erhaltene Arbeitsplatz jährlich mit Kosten in Höhe von 220'000 Euro verbunden sei. Und der Aussage, die EU-Aussenhandelspolitik diene übergeordneten Zielen (wie beispielsweise dem gesellschaftlichen Zusammenhalt), widerspricht er mit dem Hinweis, dass die geschaffenen Renten einzig einer kleinen Gruppe gut organisierter Interessen zugute kommen.

Im *vierten Kapitel*, welches mit «The Dynamics of EC Trade Policy» betitelt ist, wirft Messerlin einen Blick auf die Entwicklung der EU-Aussenhandelspolitik in den letzten Jahren, um daraus Prognosen für ihre künftige Gestalt abzuleiten. Inwiefern die EU weitere multilaterale Liberalisierungsschritte (gerade etwa im Zuge der erwähnten Doha-Runde) unterstützen wird, lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, ob sie bereit war, die Verpflichtungen aus der Uruguay-Runde umzusetzen. Der Autor konstatiert namentlich für den Landwirtschaftsbereich, dass bisher keineswegs alle Zusagen Realität geworden sind. Die an die Hand genommenen Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik mögen tiefgreifend sein, gehen aber vorläufig nicht weit genug, um eine vollständige Einhaltung der gemachten Zugeständnisse zu gewährleisten. Ein Überschreiten der vereinbarten Exportsubventionsgrenzen wurde in den letzten Jahren unter anderem bei Rindfleisch, Milchprodukten, Zucker und Eiern beobachtet.

Eine immer zentraler werdende Problematik sind die Unterschiede zwischen den Handelspartnern im Bereich technischer Regulierungen. Die EU hat in der Vergangenheit eine Vielzahl von bilateralen Abkommen geschlossen, welche eine gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen vorsehen. Abgesehen davon, dass berechnete

Zweifel über deren Vereinbarkeit mit der Meistbegünstigungsklausel bestehen, zeigte sich, dass ihre Implementierung nicht einfach ist. Zudem ist offenkundig, dass mit der Anerkennung von Konformitätsbewertungen die Frage nach der gegenseitigen Anerkennung unterschiedlicher technischer Regulierungen noch nicht einmal ansatzweise gelöst ist. Gerade im Lebensmittelbereich, welcher in der EU in den letzten Jahren stark an öffentlicher Aufmerksamkeit gewonnen hat, ist nach dem Hormonfall mit weiteren ernsthaften Auseinandersetzungen zwischen der EU und ihren wichtigsten Handelspartnern zu rechnen.

Das *fünfte Kapitel* befasst sich einerseits mit der Position der EU in Fragen von Handel und Arbeitsrechten, Handel und Wettbewerb sowie Handel und öffentlichem Auftragswesen. Die Analyse führt hier zur Einsicht, dass die EU in all diesen Bereichen ihre eigenen Erfahrungen bei der Integration offenbar nicht ausreichend berücksichtigt hat, um ihre Position auf multilateraler Ebene zu definieren. Das Kapitel beschäftigt sich andererseits mit Dienstleistungen. Diese waren selbst innerhalb der EU bis Mitte der Achtziger Jahre nicht grenzüberschreitend liberalisiert. Erst ab diesem Zeitpunkt fanden grössere Anstrengungen statt, auch Dienstleistungen in den gemeinsamen Markt zu integrieren. Dabei wurde aber schwerpunktmässig der Weg einer Harmonisierung der entsprechenden Regulierungen eingeschlagen, anstatt einem Regulierungswettbewerb zum Durchbruch zu verhelfen. Dies ist im Hinblick auf eine weltweite Liberalisierung zweifelsohne problematisch, zumal sich die EU nach zuhause abgeschlossener Übung kaum zu einer Richtungsänderung (hin zu regulatorischem Wettbewerb) bereit erklären wird. Andererseits dürften Harmonisierungsanstrengungen auf globaler Ebene in naher Zukunft kaum erfolgreich sein.

Das *sechste Kapitel* setzt als Ausgangspunkt die Feststellung, dass der EU im Gegensatz zu den USA keine schlagkräftige Diplomatie (und darüber hinaus kein abschreckendes Kontingent an Streitkräften) zur Verfügung steht. Daher wurde von Brüssel seit langem die gemeinsame Aussenhandelspolitik als Instrument benutzt, eigene Interessen in Drittstaaten durchzusetzen. Eine Vielzahl bilateraler Handelsabkommen mit unterschiedlichem Integrationsgrad zeugt hiervon: Im Jahre 1999 kamen beinahe hundert Länder in den Genuss einer präferentiellen Behandlung. Dieser «Bilateralismus» hat unter Ökonomen nicht nur deshalb Skepsis provoziert, weil er häufig einzig politisch motiviert ist. Vielmehr steht die unbeantwortete Frage im Raum, ob bilaterale Abkommen den multilateralen Liberalisierungsprozess tendenziell beeinträchtigen könnten. In dieser Hinsicht ist die Analyse MESSERLINS ermutigend. Er prophezeit, dass die EU in den nächsten Jahren langsam aber stetig vom Bilateralismus abrücken wird. Dies aus zwei Gründen. Erstens waren die Resultate der bilateralen Abkommen in der Vergangenheit nicht nur für die EU ernüchternd, sondern auch für die begünstigten Handelspartner. Und zweitens würde eine Ausdehnung des Bilateralismus auf bisher nicht berücksichtigte Staaten – insbesondere die USA, Kanada, Japan und Australien – aufgrund deren Bedeutung ähnliche strukturelle Anpassungserfordernisse im Inneren nach sich ziehen, wie eine multilaterale Liberalisierung, so dass gegenüber der letzteren selbst aus rein interessenpolitischer Sicht kaum mehr Vorteile auszumachen wären.

Das Buch wird zum Schluss abgerundet durch einen kurzen Blick auf die Konsequenzen zweier möglicher Zukunftsszenarien (*Kapitel 7*). Die EU könnte entweder einen Schritt hin zu einer stärkeren politischen Integration setzen, oder aber die wirtschaftliche Integration vorantreiben, ohne dabei stets ein politisches Ziel vor Augen zu haben – was einer deutlichen Abkehr von der Vergangenheit gleichkäme. Letztere Entwicklung wür-

de es nicht nur ermöglichen, wirtschaftspolitische Massnahmen (gerade in der Aussenhandelspolitik) über Bord zu werfen, welche aus ökonomischer Perspektive kaum Rechtfertigung finden. Dieses Szenario würde nach Ansicht des Autors auch eine konstruktivere Rolle der EU in künftigen Welthandelsrunden zulassen.

MESSERLINS Werk gebührt grosses Lob. Es ist ihm gelungen, in kompakter Weise eine detaillierte Zustandsanalyse der europäischen Aussenhandelspolitik vorzunehmen und sie als Resultat des Integrationsprozesses der letzten Jahrzehnte darzustellen. Diese Politik ist weiterhin geprägt von einer grossen Zahl (teilweise subtiler) protektionistischer Elemente, welche zudem die letzten Jahre häufig fast unbeschadet überstanden haben – trotz Uruguay-Runde und kolportiertem Abbau der Handelshemmnisse auf breiter Ebene. Die Kosten dieses Protektionismus sind immens. MESSERLIN bietet nicht nur eine Fülle von nützlichen Hintergrundinformationen, sondern er schafft mit seinen Quantifizierungen tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse auch die notwendige Voraussetzung dafür, dass über deren Abbau effektiv verhandelt werden kann. Und dies gelingt ihm zum wohl bestmöglichen Zeitpunkt, genau zu Beginn einer neuen Welthandelsrunde.

Alexander Roitinger
Universität St. Gallen