

## Das Welthandelssystem und die WTO nach „Bali 2013“\*

Wilhelm Kohler<sup>1</sup>, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung / Eberhard Karls Universität Tübingen

Mit dem Abkommen von Bali vom 7. Dezember 2013 liegt – 12 Jahre nach Beginn der Verhandlungen – endlich ein konkretes Ergebnis der Doha-Runde vor. Die WTO beginnt damit ein neues Kapitel: Der internationale Handel soll in großem Stil von bürokratischen Hemmnissen befreit und durch transparentere Zulassungs- und Zollverfahren erleichtert werden. „Trade facilitation“ ist das große Thema, von einer Reduktion noch bestehender Zölle ist – zumindest vorerst – nicht mehr die Rede. Das Potenzial ist groß, aber die vereinbarten Schritte sind wenig konkret und die Durchsetzbarkeit ist fraglich. Noch ist wenig tatsächliche Liberalisierung in Sicht. Vor allem aber betritt die WTO mit „trade facilitation“ ein Terrain, in dem ihr Ansatz zur Handelsliberalisierung, geprägt durch Multilateralismus und Nichtdiskriminierung, an Bedeutung verliert.

### 1. Was vereinbart wurde, und was nicht

Zur allgemeinen Überraschung konnte die WTO-Ministerkonferenz von Bali am 7. Dezember 2013 doch noch Einigung über ein neues Welt handelsabkommen erzielen. Es ist das neunte Abkommen dieser Art im Rahmen des Welthandelssystems, das mit dem allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1947 geschaffen wurde. Wir beobachten hier ein eigentümliches „Gesetz“ steigender Grenzkosten: Die ersten vier Verhandlungsrunden nach dem GATT dauerten noch jeweils zwei Jahre, dann folgten die Kennedy-Runde mit vier (1964-1967), die Tokyo-Runde mit sechs (1973-1979) und die Uruguay-Runde mit neun Jahren (1986-1994). Mit dem Marrakesch-Abkommen von

1994 wurde die WTO als multilaterale Organisation mit Durchsetzungs- und Streitschlichtungsbefugnissen errichtet. Die Doha-Runde hatte schon 2001 begonnen, und es dauerte ganze 12 Jahre, ehe nun mit dem Abkommen von Bali ein erster Durchbruch gelang.

Das Marrakesch-Abkommen von 1994 stellte einen großen Schritt der Liberalisierung dar. Im Vergleich dazu ist das Bali-Abkommen, obwohl neues Terrain betreten wird, ein bescheidener Schritt. Gemessen an der Relation zwischen Aufwand und Ertrag muss man das Bali-Abkommen wohl als das am wenigsten ergiebige aller bislang erzielten Welthandelsabkommen bezeichnen. Schon im Vorfeld der Einigung wurde es als „Bali mini package“ bezeichnet. Das Abkommen ist „mini“, weil es keine Zollsensenkungen beinhaltet, und weil die vereinbarten

sonstigen Maßnahmen zur Handelsliberalisierung weitgehend sehr vage formuliert sind, so dass deren Umsetzung in den einzelnen Ländern kaum einwandfrei überprüft bzw. durchgesetzt werden kann. Allerdings ist die Doha-Runde mit dem Abkommen von Bali noch nicht zu Ende. Das Abkommen selbst sieht explizit vor, dass die Verhandlungen noch weitergeführt werden sollen.

*Die große Enttäuschung: vorerst keine weiteren Zollsensenkungen*

Trotz der Enttäuschung ist das Abkommen wichtig und es muss nicht ohne Wirkung bleiben. Zunächst ist es ein Lebenszeichen der Zwillingsidee von Multilateralismus und Nichtdiskriminierung als Weg zur Liberalisierung

\* Der Beitrag erschien im ifo-Schnelldienst 67 (3) 2014, S. 5-12.

des Welthandels. Diese Idee, verkörpert und politisch umgesetzt durch das GATT bzw. die WTO, hat einen wesentlichen Anteil an dem historischen einmaligen Entwicklungspfad zur Wohlfahrtsmehrung, den die Welt nach dem zweiten Weltkrieg beschritten haben. Sie wurde im Laufe der Doha-Runde mehrmals totgesagt, und nun wurde sie gewissermaßen wiederbelebt. Das ist symbolisch sehr wichtig, aber ob die WTO nach dieser Wiederbelebung zu neuer Gestaltungskraft finden wird, bleibt nach Bali noch sehr zweifelhaft.

Der Kern des Abkommens sind Maßnahmen zur vereinfachten Handhabung von Zollvorschriften sowie allgemein Maßnahmen zur Beseitigung von Bürokratie („red tape“) im grenzüberschreitenden Handel; das Abkommen heißt deshalb „Agreement on Trade Facilitation“. Der Rest umfasst eine Reihe von teils sehr kurzen Absichtserklärungen betreffend die Landwirtschaft sowie prozedurale Verbesserungen für die am wenigsten entwickelten Länder im Bereich der Ursprungslandregeln, der Dienstleistungen und des Marktzugangs („market access“) für Produkte dieser Länder in den Industrieländern.

Was man in dem Bali-Paket indes vergeblich sucht, ist eine konkrete Verpflichtung der Signatarstaaten zur Senkung der Zollsätze, der sogenannten „MFN bound rates“. Das sind länderspezifische Höchstsätze für Importzölle, die jeweils für alle Importherkunftsländer gleichermaßen gelten (MFN steht für „most favored nation treatment“), und die allenfalls unterschritten, aber ohne Genehmigung der WTO nicht überschritten werden dürfen (deswegen „bound rates“). Alle bisherigen GATT-Abkommen waren durch relativ breit angelegte Senkungen dieser Zollsätze gekennzeichnet, und nach Start der

Doha-Runde 2001 war man noch relativ lange davon ausgegangen, dass die Verhandlungen zu einem weiteren Zollabkommen führen würden. Dass man dazu nach 12 Jahren noch nicht in der Lage war, ist gewiss eine herbe Enttäuschung.

Man mag einwenden, dass in dieser Hinsicht gerade wegen des Erfolgs früherer Verhandlungsrunden ohnehin nicht mehr viel zu holen war. Aber dieses Argument ist irreführend. Zwar liegen die tatsächlich angewandten Zölle in einem großen Teil der Welt (USA, Kanada, Europa, Australien, sogar China) im handelsgewichteten Durchschnitt schon deutlich unter fünf Prozent, aber in vielen Ländern Südamerikas und Afrikas sind sie vielmal so hoch. Auch sind durchschnittliche Zollsätze ein nach unten verzerrtes Maß für die Barrierewirkung von Zöllen. Wichtig ist auch die Varianz, denn die negative Wohlfahrtswirkung eines Zolls nimmt mit der Höhe des Zolls quadratisch zu. Und die Varianz in den angewandten Zollsätzen ist erheblich. Es ist also mitnichten so, dass das GATT und die WTO die historische Aufgabe der Zollliberalisierung schon erfüllt hätten.

## 2. „Trade facilitation“ versus Zollsenkung

Stattdessen setzte man nun in Bali auf „Trade Facilitation“ (hier fortan mit TF abgekürzt). Worin besteht der Unterschied zu einem Handelsabkommen alten Typs, in dem es um Zollsenkung geht (hier fortan mit ZS abgekürzt)? Bei TF geht es um die Beseitigung von Handelsbarrieren, deren Überwindung realen Ressourcenverzehr bedeutet. Im Unterschied dazu kommt die Verteuerung bei einem Zoll gewissermaßen künstlich zustande; anstelle

des realen Ressourcenverzehrs entstehen Zolleinnahmen des Staates. Es lohnt sich, diesen Unterschied etwas genauer unter die Lupe zu nehmen.

Felbermayr u.a. (2013) vergleichen die beiden Typen von Handelsliberalisierung auf polare Weise: Im einen Fall sind die Handelsbarrieren ausschließlich *reale Handelskosten* (TF), im anderen Fall geht es nur um *Importzölle* (ZS). Der Vergleichbarkeit halber wird unterstellt, die Handelskosten seien – analog zu einem Wertzoll – als konstanter Anteil am Produktionswert des Gutes<sup>2</sup> gegeben. In beiden Fällen wird ein Land betrachtet, das diese Handelsbarrieren *unilateral* im Ausmaß reduziert. Geprüft wird, wie sich dadurch seine Wohlfahrt ändert.

Zunächst würde man erwarten, dass TF höhere Wohlfahrtsgewinne bringt als ZS, denn TF bewirkt eine *reale Kostenersparnis* auf Firmenebene und, wenn die Firmen im Wettbewerb stehen, auch niedrigere Preise für den heimischen Konsumenten. Letzteres tritt zwar auch bei ZS ein, dort steht aber der geringeren Zollbelastung eine Reduktion der Zolleinnahmen des Staates entgegen. Mit anderen Worten: Bei ZS gewinnen wir zwar als Konsumenten, verlieren aber auf der Einnahmenseite des Staatsbudgets.

Wenn darüber hinaus die erhöhte Importnachfrage auch zu einer Erhöhung der Weltmarktpreise der importierten Güter des betrachteten Landes führt, dann wird die geringere Zollbelastung teilweise durch höhere ausländische Produzentenpreise zunichte gemacht. Es kommt also zu einer Verschlechterung der „Terms of Trade“ (TOT). Die geringere Zollbelastung schlägt sich in vollem Umfang in geringeren Staatseinnahmen nieder, kommt aber aufgrund der höheren Weltmarktpreise nur zum Teil als Entlastung beim heimischen Konsumenten

an. Der gesamte Wohlfahrtseffekt einer Zollreduktion für das Importland kann sogar negativ sein. Bei einer Reduktion von realen Handelskosten ist dies nicht möglich. Zwar kann es auch dort zu einer Verschlechterung der TOT kommen, sodass die Kostensenkung nur zum Teil beim Konsumenten ankommt. Dieser Teil bleibt aber als Wohlfahrtsverbesserung bestehen, weil ihm kein Entfall von Zolleinnahmen gegenübersteht.

Dieser Unterschied zwischen TF und ZS wirkt aber nicht zwingend zugunsten von TF. Man erkennt dies am besten anhand des hypothetischen Extremfalls, in dem die realen Handelskosten bzw. der Zollsatz zunächst prohibitiv hoch sind, sodass gar kein Handel stattfindet (Autarkie), und in dem Handelsliberalisierung bedeutet, dass auf einen Schlag kostenloser Freihandel möglich wird. Das ist kein realistisches Szenario, wohl aber ein hilfreicher Referenzpunkt für unsere Betrachtung, denn in diesem Szenario verschwindet der Unterschied zwischen TF und ZS. Der Grund dafür ist einfach: Beim Wechsel von Autarkie zu Freihandel entstehen weder vorher noch nachher jemals wirklich Handelskosten bzw. Zolleinnahmen. Egal also, ob es Zölle oder andere Barrieren sind, die den Handel vor dem Wechsel zu Freihandel vereiteln, der Effekt dieses Wechsels ist derselbe.

Anders sieht der Vergleich bei kleineren Schritten der Handelsliberalisierung aus. Geht man wieder davon aus, dass der Zollsatz bzw. die Handelskosten anfangs prohibitiv hoch sind, unterstellt aber nun eine nur geringfügige Reduktion (im Unterschied zur kompletten Beseitigung) der jeweiligen Handelsbarriere, dann bewirkt die ZS eine höhere Wohlfahrtsmehrung als TF. Der Grund ist einfach: Im einen Fall (ZS) bewirkt der nun aufgenommene Handel Zolleinnahmen, im

anderen Fall (TF) bewirkt er realen Ressourcenverzehr. Stellt man sich nun in beiden Fällen sukzessive Runden der Handelsliberalisierung vor, so kann man den Vergleich am anderen Ende auch für den „letzten Schritt“ anstellen, d. h. für die komplette Beseitigung der zuletzt noch verbliebenen Barrieren. Dieser Vergleich geht zugunsten von TF aus. Der Grund ist wieder einfach: Bei TF erfasst die Beseitigung des letzten Elements von kostspieliger Bürokratie das denkbar größte Handelsvolumen, die reale Ressourcenersparnis ist also insgesamt besonders groß. Der letzte Schritt der Zollsenkung erfasst ebenfalls das denkbar größte Handelsvolumen, aber hier ist dies nicht mit realer Ressourcenersparnis verbunden. Stattdessen führt die Beseitigung der Zollbelastung in gleicher Höhe zu einem Entfall von Zolleinnahmen.

### *Trade facilitation birgt kein Gefangenendilemma, und es geht nicht um „Peanuts“*

In Jargon formuliert bedeutet dies, dass der unmittelbare Wohlfahrtseffekt einer ZS nur ein Effekt *zweiter Ordnung* ist, während jener von TF *erster Ordnung* ist. In beiden Fällen kann es neben diesem unmittelbaren Effekt auch zu einer Erhöhung der ausländischen Produzentenpreise (TOT-Verschlechterung) kommen. Dieser Effekt ist immer erster Ordnung, er erfasst in beiden Fällen das gesamte Importvolumen. Die Preiserhöhung kann aber niemals größer ausfallen als der unmittelbare Preissenkungseffekt einer Zollsenkung bzw. Verringerung der Handelskosten. Also bleibt bei TF immer ein positiver Wohlfahrtseffekt übrig; es lohnt sich mithin auch der „letzte Schritt“ der Liberalisierung. Bei ZS hingegen ist dieser Schritt zwingend schädlich. Die TOT-Verschlechterung dominiert als Effekt erster

Ordnung die Verringerung der Zollbelastung, die ein Effekt zweiter Ordnung ist. Ich nenne dies hier fortan das „Problem des letzten Schrittes“ bei ZS.

Was bedeutet all dies für die praktische Politik der Handelsliberalisierung? Es bedeutet, dass ein einzelnes Land immer den Anreiz verspüren sollte, Handelsliberalisierung durch TF auch *unilateral* vorzunehmen, also unabhängig davon, ob andere Länder mitziehen. Bei ZS gilt dies hingegen nur dann, wenn die Ausgangssituation durch hinreichend hohe Zollsätze charakterisiert ist. Sind die Zollsätze aufgrund vergangener Liberalisierungsschritte schon relativ gering, dann verschwindet dieser Anreiz zu unilateraler ZS. Die einzelnen Länder würden durch den „letzten Schritt“ der Liberalisierung nur dann profitieren, wenn sie ihn alle gemeinsam, also *multilateral*, unternehmen. Ohne Mechanismus der internationalen Kooperation würde eine multilaterale ZS nie zustandekommen, obwohl alle Länder gemeinsam davon profitieren könnten. Mit anderen Worten, unilaterale Liberalisierung durch ZS scheitert im „letzten Schritt“ am *Gefangenendilemma*, während unilaterale Liberalisierung durch TF auch im „letzten Schritt“ von Vorteil ist.

### **3. Warum beinhaltet das Bali-Abkommen keine Zollsenkungen mehr?**

Es ist offensichtlich, dass das oben skizzierte „Problem des letzten Schrittes“ für *unilaterale ZS* auch dann existiert, wenn neben Zöllen auch reale Handelskosten gegeben sind. Und es scheint sehr plausibel, dass die Zölle in vielen Ländern mittlerweile so niedrig geworden sind, dass der Anreiz für unilaterale ZS weitgehend verschwun-

den ist, weil der negative TOT-Effekt den Effekt geringerer Zollbelastung dominiert. Es bedarf also für Handelsliberalisierung eines Mechanismus' der internationalen Kooperation.

In der Bereitstellung eines solchen Mechanismus' in Form von *multilateralen* Verhandlungen besteht in der Tat eine zentrale Daseinsberechtigung für die WTO. Wenn man sich nun im Rahmen der Doha-Verhandlungen nicht zu weiteren Zolllenkungen durchringen konnte, wohl aber zu „Trade Facilitation“, so könnte dies mit dem eben erwähnten Gefangenendilemma zu tun haben. Der Punkt ist hier, dass dieses Dilemma nicht automatisch für jede *beliebige* multilaterale ZS verschwindet. Konkrete Formeln für multilaterale Zolllenkungen, die das zuvor skizzierte Anreizproblem des Gefangenendilemmas zu lösen vermögen, liegen nicht ohne weiteres auf der Hand. Sie müssen in den Verhandlungen erst mühsam gefunden werden.

Frühere Runden haben sich auf bestimmte Formeln der ZS geeinigt, die über das ganze Güterspektrum (ausgenommen landwirtschaftliche Güter) angewandt wurden und zu einer mehr oder weniger starken Harmonisierung der Zollstruktur geführt haben. Zunächst war daran gedacht, die schon in der Tokyo-Runde (1973-1979) erfolgreich verwendete „Schweizer Formel“ auch in der Doha-Runde anzuwenden. Diese hat einen starken Harmonisierungseffekt, indem hohe Ausgangszölle automatisch überproportional hohe Zolllenkungen bewirken. Offenbar aber stellen diese oder andere Formeln der multilateralen ZS angesichts des schon niedrig gewordenen Ausgangsniveaus der Zollsätze für viele Länder keine überzeugenden Lösungen für das „Problem des letzten Schrittes“ dar. Nachdem dieses Problem bei TF prinzipiell ausgeschlossen

ist, war TF eine naheliegende Alternative.

Allerdings sind die mit dem Abkommen von Bali eingegangenen Verpflichtungen relativ allgemein und häufig nur vage umschrieben. Die Umsetzung wird nicht leicht zu verifizieren sein. In der Tat sind die Verpflichtungen selbst im Abkommen häufig konditional formuliert. Das „Agreement on Trade Facilitation“ verwendet in insgesamt 13 Artikeln nicht weniger als 15-mal Formulierungen wie „to the extent possible or appropriate“. Die praktische Umsetzung der TF von Bali ist also mit erheblicher Unsicherheit behaftet, wie sie bei früheren Handelsabkommen, die in erheblichem Ausmaße auch ZS beinhalteten, nicht gegeben war.

Unbeschadet dieses Umsetzungsproblems geht es bei TF vom Typ Bali mitnichten nur um „Peanuts“. Einer groben Schätzung von Anderson & van Wincoop (2004) zufolge trägt ein repräsentatives Industrieland reale Handelskosten, die äquivalent sind zu einer Transaktionssteuer von bis zu 170 Prozent. Und immerhin 44 Prozent davon entfallen auf Kosten der Grenzüberschreitung, die nun im Prinzip nach dem Bali-Abkommen ins Visier von TF genommen werden sollen. Die WTO selbst schätzt die durch TF beeinflussbaren realen Handelskosten weltweit auf etwa zwei Bio. US\$, das sind mehr als 10 Prozent des für 2012 gemessenen Werts der Warenexporte aller Länder.<sup>3</sup> Das Potenzial für eine wohlfahrtsmehrende Reduktion von realen Handelskosten ist also sehr groß, vielleicht größer als im Falle eines Zollabkommens.

## 4. Messbare Effekte?

Wie muss man sich die Wirkungskette vorstellen, die von einer Umsetzung der TF des Bali-Abkommens ausgeht und am Ende zu einer Wohlfahrtsmehrung führt, und wie kann diese gemessen werden? Wenn Exportfirmen im Wettbewerb stehen, dann werden sie die Senkung der realen Handelskosten an die ausländischen Konsumenten weitergeben, und es kommt in Abhängigkeit von der Preiselastizität der Nachfrage zu höheren Exportmengen. Dazu kommen aber noch drei weitere Wirkungskanäle: Bei verringerten Handelskosten mag es für Firmen rentabel werden, i) bislang nur heimisch abgesetzte Produkte auch zu exportieren, und ii) bislang nicht bediente Exportmärkte zu erschließen. Und iii) mag es sich für manche Firmen überhaupt erst nach gesunkenen Handelskosten

*Wohlfahrtsmehrung nicht nur durch mehr Exporte, sondern auch durch mehr Importe*

erstmalig lohnen, zu exportieren. Man spricht hier von Anpassungen am „extensiven Rand“ (Produkte, Märkte, Firmen) des internationalen Handels, im Unterschied zum intensiven Rand, der einfach ein Plus bei schon bestehenden Handelsbeziehungen bedeutet. Nach neuesten Ergebnissen der empirischen Literatur ist diese Art der Anpassung vor allem für kleinere und weniger entwickelte Länder von größerer Bedeutung als Anpassungen am intensiven Rand; siehe z.B. Kehoe & Ruhl (2013).

Eine Produktionszunahme für den Export bedingt eine Output-Minderung an anderer Stelle (z. B. bei Importersatzgütern oder nicht-handelbaren Gütern). Eine Wohlfahrtszunahme entsteht nur in dem Maße, wie der über Exporte entstehende zusätzliche

Output den an anderer Stelle damit verbundenen Output-Verlust wertmäßig (zu Weltmarktpreisen gerechnet) übersteigt. Das Export- oder Output-Wachstum per se darf also nicht eins zu eins als Wohlfahrtsmehrung interpretiert werden.

Was aber ist dann ein geeigneter Indikator? Nach neuen Erkenntnissen der Theorie des internationalen Handels sind letztlich nur zwei Größen relevant: Erstens die aufgrund der Liberalisierung erfolgende Veränderung des Importanteils an den gesamten Ausgaben einer Volkswirtschaft (*import penetration ratio*), und zweitens die Elastizität der Handelsströme in Bezug auf die Variation der Handelsbarrieren. Je höher die Zunahme der „Import Penetration“ und je höher die Handelselastizität, umso höher die Wohlfahrtszunahme durch die Handelsliberalisierung. Ein Zahlenbeispiel mag zur Konkretisierung und zu besserem Verständnis verhelfen. Im Jahre 2012 betrug der Importanteil an den Gesamtausgaben Deutschlands 37 Prozent. Würde dieser Anteil als Resultat des Bali-Abkommens auf 40 Prozent steigen, und unterstellt man eine Handelselastizität von 5 (10), so entstünde nachhaltig ein Realeinkommenszuwachs von 0,98 Prozent (0,49 Prozent).<sup>4</sup>

Diese Betrachtung mag auch verdeutlichen, dass die gerade für Deutschland charakteristische, einseitige Fixierung auf Exporteffekte fehlgeleitet ist. Die Wohlfahrtsmehrung durch Handel basiert auf Tausch, und dazu gehören Importe ebenso wie Exporte. Und die Wohlfahrtszunahme misst sich letztlich an der zunehmenden Bedeutung der Importe für unsere Ausgaben.

## 5. Nachhaltige Rehabilitation der WTO?

Die im Zuge der Doha-Verhandlungen immer klarer zutage tretenden Schwierigkeiten der Erzielung eines substantiellen Handelsabkommens waren unangenehm genug. Gefährlich wurde die Entwicklung für die WTO aber vor allem durch die Erfolge, die zur selben Zeit auf einem anderen Weg erzielt wurden, der gleichsam die Antithese zur WTO darstellt, nämlich dem Weg der regional begrenzten Abkommen zwischen einzelnen Ländern. Dieser Prozess hatte schon vor Beginn der Doha-Runde eingesetzt, aber er nahm während der erfolglosen Verhandlungen nach 2001 erheblich Fahrt auf. Gegenwärtig sind bei der WTO 575 Regionalabkommen (*regional trade agreements*, auch *preferential trade arrangements*) angemeldet, 379 davon sind in Kraft, und 167 davon sind während der Doha-Verhandlungen in Kraft getreten; also pro Monat Verhandlungsdauer mehr als ein regionales Abkommen. Zurzeit finden Verhandlungen für zwei „schwergewichtige“ regionale Abkommen statt: die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) zwischen den USA und der EU, und die Transpazifische Partnerschaft (TPP) zwischen 13 Ländern auf beiden Seiten des Pazifiks.

Derartige Abkommen stellen eine Abkehr von *Multilateralismus* dar, und in der Regel auch eine Abkehr von *Nichtdiskriminierung*. Die Zähigkeit von multilateralen Verhandlungen nach dem Muster der WTO, bei denen mittlerweile 160 Länder<sup>5</sup> jeweils mit Vetorecht am Tisch sitzen, veranlasst offenbar immer mehr Länder dazu, ihre politische Energie von Multilateralismus in Richtung *Regionalismus* umzulenken. Für die WTO wird das allmählich zu einer Überlebensfrage.

Wird das Bali-Abkommen eine Trendumkehr bewirken? Es ist nicht auszuschließen, dass der WTO mit der Umsetzung des Bali Abkommens der Vorstoß in eine „neue Ära“ der Handelsliberalisierung gelingen wird, nämlich einer Ära von substantieller TF mit erheblichen Wohlfahrtswirkungen. Wahrscheinlich scheint dieses Szenario indes nicht, und zwar nicht nur weil die in Bali eingegangenen Verpflichtungen relativ vage und in der Umsetzung schwer verifizierbar sind. Noch wichtiger ist ein anderer Punkt: Mit dem Bali-Abkommen bewegt sich die WTO auf einem Terrain, in dem ihre Grundprinzipien, nämlich Multilateralismus und Nichtdiskriminierung, schlichtweg nicht mehr so überzeugend sind, wie sie es in der Vergangenheit bei ZS waren.

### *Multilateralismus und Nichtdiskriminierung sind bei trade facilitation weniger wichtig als bei Zollsenkungen*

Multilateralismus und Nichtdiskriminierung sind nicht dasselbe. Jedes Land, ob Mitglied der WTO oder nicht, kann jederzeit *unilateral* seine Zölle senken. Und es kann die niedrigeren Zölle gegenüber Importen aus allen Ländern der Welt gleichermaßen, d. h. ohne Diskriminierung, zur Anwendung bringen. *Kleine* Länder sollten in der Tat auch einen Anreiz zu solch unilateraler Handelsliberalisierung haben, denn sie haben kaum negative TOT-Effekte zu befürchten. *Große* Länder müssen hingegen bei unilateraler Handelsliberalisierung eine Verschlechterung der TOT gewärtigen, und bei geringen Ausgangszollsätzen kann dies – wie oben dargelegt – auch wohlfahrtsmindernd sein. In der modernen Welt der Produktdifferenzierung ist allerdings der Unterschied zwischen großen und kleinen Ländern gradueller Natur.<sup>6</sup>

Eine TOT-Verschlechterung droht indes auch jenen Ländern, die das Opfer der Diskriminierung bei präferenziellen Liberalisierungsabkommen sind. Senken etwa die EU und die USA im Zuge der TTIP ihre Zölle, so führt dies zu einer Umlenkung der Ausgaben innerhalb der EU, wie auch innerhalb der USA, auf Produkte des Kooperationspartners. Dies erfolgt zulasten der Nachfrage nach Produkten aus anderen Ländern, etwa aus Lateinamerika. Lateinamerikanische Länder und andere Drittländer müssen also eine Verschlechterung ihrer TOT als Resultat des TTIP hinnehmen. Drittländer betrachten deshalb die Bildung von präferentiellen Handelsabkommen nicht selten mit Argwohn, und sie haben Grund dazu.<sup>7</sup>

Es sind diese auf TOT-Effekten basierenden Überlegungen, die auf sehr grundsätzlicher Ebene für den multilateralen Verhandlungsansatz der WTO sprechen. Das Argument beinhaltet dabei zwei unterschiedliche Punkte. Zum einen geht es um die Lösung des schon erwähnten „Problems des letzten Schrittes“ bei unilateralen ZS. Multilaterale Verhandlungen sollen vermeiden, dass die durch Handelsliberalisierung für die Welt als Ganzes möglichen Wohlfahrtsmehrungen dem Gefangenendilemma zum Opfer fallen. Und zum anderen kann durch Multilateralismus vermieden werden, dass einzelne Länder durch diskriminierende Handelsabkommen anderen Ländern Schaden zufügen. Letzteres könnte zwar durch *Meistbegünstigungsklauseln* vermieden werden, so dass die vereinbarten Begünstigungen im internationalen Handel auch jenen Ländern gewährt werden, die gar nicht an den Verhandlungen teilgenommen haben. Aber derartige Klauseln sind derzeit noch eher die Ausnahmen, und das wird wohl auch so bleiben.

Der Preis für diese hehren Ziele des multilateralen Ansatzes besteht in enormen Verhandlungskosten. Aber bislang hat der Ansatz immerhin achtmal zu multilateral verhandelten Zollreduktionen geführt, die auch unter Beachtung der Nichtdiskriminierung umgesetzt wurden – abgesehen von Ausnahmen nach dem WTO-Prinzip des „special and differential treatment“ für Entwicklungsländer. Allerdings war es von Mal zu Mal schwieriger, was sich an der Dauer der jeweiligen Verhandlungsrunden ablesen lässt. Das neunte Abkommen, jenes von Bali, hat nun – trotz Rekorddauer der Verhandlungen – im Bereich der Zölle keinen Erfolg gebracht. Stattdessen führt es auf das Terrain von TF.

## 6. Die Ironie des Bali-Abkommens

Ich komme nun zur oben gestellten Frage zurück, ob das Abkommen von Bali eine Trendumkehr zur Wiedererstarkung von Multilateralismus und Nichtdiskriminierung bewirken kann. Ich habe zuvor schon behauptet, es sei unwahrscheinlich. Der Punkt ist, und hier besteht eine gewisse Ironie des Abkommens, dass diesen Grundprinzipien der WTO auf dem neuen Terrain der TF ein großer Teil ihrer Daseinsberechtigung abhandenkommt. Wie weiter oben schon erwähnt, verschwinden bei TF das Gefangenendilemma, und damit ein guter Teil der Begründung für Multilateralismus. Es verlieren aber auch all jene Argumente an Bedeutung, die mit der Beseitigung bzw. Einführung von Verzerrungen zu tun haben, denn reale Handelskosten stellen – im Unterschied zu Zöllen – gar keine Verzerrungen dar.

Die Verzerrung eines Importzolls besteht darin, dass er dem heimischen Konsumenten einen künstlich überhöhten Preis der Importe vorgaukelt. Der Diskrepanz zwischen dem heimischen Preis und dem Weltmarktpreis entsprechen auf der Ebene des Staates die Zolleinnahmen. Und genau darin besteht, wie oben schon dargelegt, der Unterschied zu realen Handelskosten, bei denen diese Diskrepanz durch realen Ressourcenverzehr absorbiert wird, der sich eben in höheren Preisen widerspiegeln soll. Insofern kann hier also im engen Sinne des Wortes nicht von verzerrten Preisen die Rede sein. Wenn allerdings dieser Ressourcenverzehr auf völlig sinnlose Regulierung zurückgeht, die sozusagen im Handstreich beseitigt werden kann, wird man im weiteren Sinne sehr wohl von verzerrten Preisen sprechen, denn sie signalisieren *vermeidbare* Kosten. Das TF-Abkommen von Bali liest sich indes mehr wie ein Bekenntnis zur Suche nach Erleichterungen der Handelsabwicklung, analog zur Suche nach technologischen Verbesserungen, denn als Identifikation von offensichtlichen, und über Nacht realisierbaren Kostenersparnissen.

Der Verzerrungseffekt eines Importzolls hat eine unter Ökonomen schon lang bekannte, in der praktischen Handelspolitik aber wenig beachtete Implikation, nämlich dass eine regional begrenzte Zollreduktion nicht unzweifelhaft als Schritt in Richtung Handelsliberalisierung betrachtet werden kann. Nehmen wir die Errichtung der europäischen Zollunion in den 1960er Jahren. Mit der Beseitigung der Zölle für den innergemeinschaftlichen Handel verschwand aus deutscher Sicht eine Verzerrung, nämlich jene zwischen deutschen Anbietern und anderen Anbietern aus der EWG. Zugleich aber entstand damit eine neue Verzerrung, nämlich zwischen

Anbietern aus der EWG und Anbietern aus dem nicht-EWG Raum. Diese Diskriminierung der nicht-EWG-Anbieter schafft Protektion der EWG-Anbieter zulasten des deutschen Konsumenten, ohne dass dabei Zolleinnahmen für den Staat (auch nicht für die Gemeinschaft) entstehen. Präferenzielle Handelsliberalisierung dieser Art ist vergleichbar mit dem Versuch, mit einer zweispitzigen Nadel Akkupunktur zu betreiben; man weiß dabei eigentlich nie genau, ob man nun eine Verbesserung oder eine Verschlechterung erzielt.

## *Die Zukunft liegt in der Multilateralisierung von regionalen Handelsblöcken*

Im Unterschied dazu ist TF auch dann unzweifelhaft von Vorteil, wenn sie regional begrenzt erfolgt. Weil reale Handelskosten ihrer Natur nach keine Verzerrung darstellen, kann ihre Beseitigung, auch wenn sie regional begrenzt erfolgt, keine Verzerrung einführen. Natürlich schafft TF für jedes der teilnehmenden Länder umso mehr Wohlstand, je mehr andere Länder daran teilnehmen. Aber, um es auf den Punkt zu bringen, die Errichtung einer Straße von A nach B kann niemals allein deswegen schädlich sein, weil nicht auch eine Straße von A nach C errichtet wird.

## 7. Die Zukunft der WTO

Was bedeutet all dies für den Wettbewerb zwischen Multilateralismus und Regionalismus? Lohnen sich die Mühen des Multilateralismus vom Typ WTO auch auf dem neuen Terrain der TF? Wenn, um bei dem vorigen Bild zu bleiben, das Abkommen von Bali

*aufgrund seiner multilateralen Natur so etwas wie der Anfang zur Errichtung eines weltweiten Netzwerks besserer „Handelsstraßen“ darstellt, dann wird es der WTO zu nennenswerter Gestaltungskraft für das Welthandelsystem verhelfen. Es wäre ein Zeichen für die Tauglichkeit des multilateralen Ansatzes auch auf dem neuen Terrain. Das ist denkbar, aber wahrscheinlich scheint es nicht.*

Die Erfahrung lehrt, dass Netzwerkstrukturen selten durch ein großes Design entstehen, bei dem schon am Beginn alle potenziellen Teilnehmer am Tisch sitzen. Effizient scheint ein solches Verfahren auf keinen Fall. Netzwerkstrukturen entstehen durch sukzessive Ausdehnung von zunächst regional beschränkten Verbindungen, meist einfach dadurch, dass die Teilnahme an bestehenden Strukturen für immer mehr Teilnehmer attraktiv wird. Entscheidend ist, dass die Möglichkeit dazu jederzeit gegeben ist, dass also Netzwerke zu jeder Zeit *offen* sind. Umgemünzt auf den gegenwärtigen Kontext bedeutet dies, dass zunächst regional beschränkte Handelsabkommen offen für den Beitritt neuer Mitglieder sind. Man spricht auch von Multilateralisierung des Regionalismus; siehe Baldwin & Low (2009). Für bestehende und im Werden befindliche Handelsabkommen ist diese Offenheit allerdings noch unbedeutende Ausnahme und keineswegs die Regel.

Die Zukunft wird wohl unbeschadet des Abkommens von Bali eher den regionalen Abkommen als dem Multilateralismus alter Prägung gehören. Die Herausforderung besteht darin, aus diesen regionalen Abkommen einen Multilateralismus neuer Prägung werden zu lassen, in dem man durch variable Mitgliedschaften einen Wettbewerb zwischen bestehenden

Abkommen zulässt. Auch sollten bestehende Abkommen durch inhaltliche Weiterentwicklung, z.B. durch die Verbindung der Handelsliberalisierung mit Kooperation oder Harmonisierung in anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik, an diesem Wettbewerb teilnehmen. Der multilaterale Ansatz alter Prägung leidet jedenfalls aller Empirie zufolge an einem unattraktiven Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. Der zähe Verlauf der Doha-Runde und die enorme Verbreitung präferenzierter Abkommen während der vergangenen zwei Dekaden sprechen hier eine klare Sprache. Die WTO wäre trotz des Erfolgs von Bali gut beraten, diese Zeichen der Zeit zu erkennen.

Das muss und kann nicht bedeuten, dass sie einen radikalen Schnitt vornimmt und sich vollständig von multilateralen Verhandlungen alten Typs zurückzieht. Die Liste von unerledigten Aufgaben, die dieser Ansatz vorerst hinterlässt, wird man zumindest teilweise auf eingefahrenen Bahnen abzarbeiten versuchen. Dazu zählen insbesondere die Beseitigung der noch verbliebenen Zölle, die Beseitigung der Handelsverzerrungen, die aus den vielfältigen nationalen Agrarpolitiken resultieren, und die Beseitigung der Exportsubventionen.

Zugleich aber sollte die WTO versuchen, eine konstruktivere Einstellung zu regionalen Abkommen zu finden. Dazu gehört, dass sie eine neue Plattform für die Multilateralisierung von regionalen Abkommen entwickelt, insbesondere im Bereich von TF. Dazu kann sogar – in krasser Abkehr von hergebrachter Ächtung des Regionalismus – eine aktive und fördernde Rolle bei der Gestaltung solcher Abkommen gehören, so dass diese eine gedeihliche Grundlage für Multilateralisierung darstellen.

## Literatur

Anderson, James E. and Eric van Wincoop (2004). "Trade Costs", in *Journal of Economic Literature*, vol. 42: 691-751.

Arkolakis, Costas, Costinot, Arnaud and Andrés Rodríguez-Clare (2012). "New Trade Models, Same Old Gains?" in *American Economic Review* vol. 102: 94-130.

Baldwin, Richard and Patrick Low (2009). *Multilateralizing Regionalism*, Cambridge: Cambridge University Press.

Felbermayr, Gabriel J., Jung, Benjamin and Mario Larch (2013). *Icebergs versus Tariffs: A Quantitative Perspective on the Gains from Trade*, CESifo Working Paper No. 4175.

Felbermayr, Gabriel J. and Mario Larch (2013). "The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Potentials, Problems and Perspectives" in *CESifo Forum* 2/2013: 49-60.

Kehoe, Timothy J. and Kim J. Ruhl (2013). "How Important Is the New Goods Margin in International Trade?" in *Journal of Political Economy*, vol. 121: 358-392.

Kramakar, Suparna (2012). *Life After Bali: Renewing the World Trade Negotiating Agenda*, BRUEGEL Policy Contribution, Issue 2013/17.

## Endnoten

<sup>1</sup> Ich danke Peter Eppinger und Benjamin Jung für sehr hilfreiche Kommentare zu einer ersten Fassung dieser Arbeit.

<sup>2</sup> Diese Einschränkung ist hier nicht problemlos, denn die von TF betroffenen Bürokratiekosten sind nicht immer proportional zum Handelswert. In manchen Bereichen werden sie eher den Charakter von Fixkosten haben.

<sup>3</sup> Siehe dazu siehe Karmakar (2013). Die UNCTAD schätzt, dass eine durchschnittliche Zollabwicklung 20 bis 30 verschiedene Schritte und 40 Dokumente umfasst, und dass die reinen Verfahrenskosten in vielen Fällen die Zollbelastung selbst deutlich überschreiten; siehe [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mc9\\_e/brief\\_tradfa\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/brief_tradfa_e.htm) (1.2.2014).

<sup>4</sup> Die Zunahme auf 40 Prozent mag mehr oder weniger plausibel erscheinen, aber sie ist hier ad hoc unterstellt und nicht das Resultat einer empirischen Modellanwendung.

<sup>5</sup> Bis zuletzt waren es 159 Länder; bei der Ministerkonferenz von Bali trat Yemen als neues Mitglied hinzu.

<sup>6</sup> In der Tat beobachtet man, dass viele Länder, vor allem kleinere Entwicklungsländer, de facto Zollsätze zur Anwendung bringen (*applied rates*), die wesentlich unter jenem Niveau liegen, an das sie gemäß dem letzten Zollabkommen von Marrakesch 1994 im Sinne einer oberen Grenze gebunden sind (*bound rates*). Man nennt die Differenz zwischen „*bound rates*“ und „*applied rates*“ den „*tariff overhang*“, manchmal spricht man auch von „*water in the tariff*“.

<sup>7</sup> Felbermayr & Larch (2013) haben dies zuletzt auch mit Blick auf das erwähnte TTIP betont.

## Kontakt

Professor Dr. Wilhelm Kohler  
[wilhelm.kohler@iaw.edu](mailto:wilhelm.kohler@iaw.edu)

In der neuen Reihe „IAW-Impulse“ erscheinen Beiträge der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der IAW zu aktuellen wirtschaftspolitischen Fragen. Die IAW-Impulse erscheinen in unregelmäßiger Folge mehrmals jährlich und können kostenlos von der IAW-Website heruntergeladen werden  
→ <http://www.iaw.edu> -> publikationen

**IAW**

INSTITUT FÜR ANGEWANDTE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

Impressum

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.

Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen

Tel. 07071 9896-0, Fax: 07071 9896-99

[iaw@iaw.edu](mailto:iaw@iaw.edu), <http://www.iaw.edu>

Verantwortlich: Prof. Dr. Bernhard Boockmann