

Freihandel versus Protektionismus

Im Folgenden sollen einige wirtschaftliche und politische Argumente für und gegen den Schutz des nationalen Marktes aufgezeigt werden. Dabei wird vorwiegend auf die normativen Argumente eingegangen, also auf die Frage, warum der nationale Markt geschützt oder Freihandel angestrebt werden soll, und nicht warum es in der Praxis häufig zu protektionistischen Maßnahmen kommt.

Wirtschaftliche Argumente für Freihandel

1. *Kostenvorteile*: Durch internationalen Handel können Länder ihre komparativen Kostenvorteile ausnutzen, die einerseits auf Technologieunterschiede und unterschiedliche Produktivität der Produktionsfaktoren (David Ricardos „Theorie der komparativen Kostenvorteile“), andererseits auf unterschiedliche Faktorausstattungen (Heckscher-Ohlin Modell) zurückzuführen sind. Sie können sich also auf die Produktion des Gutes spezialisieren, bei dem sie einen komparativen Vorteil besitzen, mehr von diesem produzieren und exportieren. Im Gegenzug können sie mehr Güter importieren und folglich auch mehr Güter konsumieren, als sie selbst hätten produzieren können. Durch Spezialisierung und internationalen Handel werden also die Konsummöglichkeiten erhöht.

2. *Spezialisierung*: Durch internationalen Handel und Spezialisierung kommt es zu einer optimalen internationalen Verteilung der Ressourcen. So werden Produkte dort erzeugt, wo die Produktion am kostengünstigsten und effektivsten ist, wodurch eine produktivitätssteigernde internationale Arbeitsteilung erzielt wird.

3. *Exportgeleitetes Wachstum*: Freier Handel öffnet neue Märkte und kann somit zu einem exportgeleiteten Wachstum führen. Durch die Öffnung neuer Märkte steigt die Nachfrage nach heimischen Produkten, sodass die Produktion ausgedehnt werden kann.

4. *Beschäftigung*: Durch den internationalen Handel und der damit einhergehenden wachsenden Nachfrage steigt die Produktion und somit die Nachfrage nach Arbeitskräften, die wiederum zu mehr Beschäftigung führt.

5. *Qualität der Arbeitsplätze*: Handel fördert exportorientierte Industriezweige. Da die Löhne in diesen Industriezweigen zumeist höher sind als in den binnenwirtschaftlich orientierten Industrien, ist die Qualität der neuen Arbeitsplätze höher. Auch eine Verschiebung von Arbeitsplätzen von binnenwirtschaftlich orientierten Sektoren zu exportorientierten Industriezweigen ist demnach als positiv zu werten.

6. *Skalenerträge*: Durch internationalen Handel, die Bedienung neuer Märkte, Spezialisierung und Ausdehnung der Produktion können so genannte interne und externe Skalenerträge („economies of scale“) genutzt werden. Interne Skalenerträge bei einem Hersteller liegen dann vor, wenn er durch Spezialisierung der Produktion bei proportionaler Erhöhung aller Produktionsfaktoren eine überproportionale Erhöhung der Outputmenge erzielen kann. Somit steigen die Gesamtkosten der Produktion unterproportional zum steigenden Output. Die Durchschnittskosten nehmen also mit steigender Outputmenge ab. Interne Skalenerträge treten zum Beispiel dann auf, wenn die Produktion ausgedehnt werden kann, ohne dass neue Produktionsanlagen oder Technologien angeschafft werden müssen, so dass die Kosten für die Infrastruktur gleich bleiben, während die Gewinne durch die erhöhte Produktion steigen. Durch Spezialisierung können auch externe Skalenerträge erzielt werden, z. B. dann, wenn es zu einer Konzentration bestimmter Industrien in einer Region kommt, wobei Technologien und Wissen von einer Industrie auf die andere „überschwappen“, sodass hierdurch die Kosten für ganze Produktionszweige reduziert werden. Dies sind externe Effekte, da sie in die Kostenrechnung der Unternehmen nicht einbezogen werden.

7. *Technologietransfer*: Freier Handel ermöglicht einen internationalen Technologietransfer

und fördert somit Innovation.

8. *Effizienz*: Durch steigenden Wettbewerb im Inland werden Unternehmen gezwungen, effizienter und billiger zu produzieren. Es kommt zum Abbau von Marktverzerrungen und Ineffizienzen. Ineffiziente Produzenten und Industrien werden aus dem Markt verdrängt. Dagegen werden binnenwirtschaftliche Reformen, Innovation und Strukturwandel gefördert, was wiederum zu Produktivitätszuwächsen und nachhaltigem Wachstum führt.

9. *Sinkende Preise*: Internationaler freier Handel führt zu einem steigenden Angebot und somit zu sinkenden Preisen, ist also im Interesse der Konsumenten.

Das Freihandelsprinzip und die genannten Argumente werden von vielen Seiten kritisiert: die wirtschaftstheoretischen Annahmen und Grundlagen der klassischen und neo-klassischen Handelstheorien seien nicht mehr zeitgemäß; weder die Mobilität der Produktionsfaktoren oder der intra-industrielle Handel, noch die Umverteilungseffekte, die durch die Liberalisierung des Handels entstehen, würden beachtet; nicht berücksichtigt würden auch die durch Handel entstehenden kurzfristigen Anpassungskosten, die zumeist sehr konzentriert sind und die damit einhergehende punktuell steigende Arbeitslosigkeit.

Politische Argumente für Freihandel

1. Freihandel schützt nationale Entscheidungsträger vor speziellen Interessenverbänden und verhindert eine stetig steigende Unterstützung ineffizienter Industrien und Produktionszweige im Inland.

2. Freihandel führt zu einer internationalen Arbeitsteilung und folglich zu steigenden internationalen Abhängigkeiten. Diese Interdependenzen fördern die Kooperation zwischen Staaten und führen letztlich zu Stabilität und Frieden, da die Kosten der Nicht-Kooperation für Staaten zu hoch werden.

3. Freihandel kann als politisches Machtinstrument genutzt werden. So können Länder mit einem großen Binnenmarkt diesen öffnen und die Abhängigkeit anderer Länder fördern. Auch können sie die Öffnung bestimmter Bereiche als Anreizmechanismus nutzen, um spezifische politische oder wirtschaftliche Ziele durchzusetzen.

Steigende Abhängigkeiten und eine steigende Handelsliberalisierung können jedoch auch internationales Konfliktpotenzial bergen. So berührt Handelsliberalisierung, die mehr und mehr auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse ausgerichtet ist, heute verstärkt nationale Gesetzgebungsbereiche und damit verbundene nationale Präferenzen wie Konsumentenschutz, Gesundheits- und Lebensmittelstandards. Gerade die Liberalisierung in diesen Bereichen führt oftmals zu internationalen Konflikten, wie der transatlantische Handelskonflikt über genetisch modifizierte Nahrungsmittel zeigt.

Wirtschaftliche Argumente für Protektionismus und ihre Einschränkungen

1. *Das Terms of Trade Argument*: Unter „Terms of Trade“ versteht man die Tauschbedingungen im internationalen Handel, die durch die relativen Preise der handelbaren Güter bestimmt werden. Im Zweiländerfall werden die Terms of Trade zumeist als das Verhältnis zwischen dem Preis des exportierten Gutes und dem des importierten Gutes definiert. Eine Verschlechterung der Terms of Trade bedeutet, dass das Inland weniger Importgüter pro Einheit des Exportgutes erhält als vorher. Im Fall einer Verbesserung der Terms of Trade erhält ein Land mehr Importgüter pro Einheit des Exportgutes. Befürworter des Protektionismus argumentieren, dass große Länder durch Handelshemmnisse ihre Terms of Trade verbessern können. So kann ein großes Land durch die Erhebung eines Zolles auf ein Importgut die Nachfrage nach diesem Gut verringern. Da ein großes Land durch seine Nachfrage den Weltmarktpreis dieses Gutes mitbestimmt, kann es durch einen Zoll auf dieses Gut und die daraus resultierende Abnahme der nationalen Nachfrage den Weltmarktpreis senken. Das Gut wird somit billiger. Das große Land kann folglich mehr von

dem Gut importieren als vorher: Seine Terms of Trade haben sich verbessert. Der Optimalzoll ist derjenige Zollsatz, der die Wohlfahrt des Landes am meisten steigert.

Das Terms-of-Trade-Argument ist sehr umstritten. Erstens steht dem Wohlfahrtsgewinn des großen Landes ein Wohlfahrtsverlust des Auslandes gegenüber. Zweitens muss ein Land, das eine solche Politik verfolgt, mit Vergeltungszöllen rechnen. Drittens gibt es kaum ein Land, dessen Nachfrage nach einem Gut groß genug ist, um den Weltmarktpreis zu bestimmen.

2. Infant Industry Argument (von Alexander Hamilton und Friedrich List): Nach dem „infant industry argument“, dem Erziehungszollargument, sollen junge, sich entwickelnde Industrien solange geschützt werden, bis sie sich im internationalen Wettbewerb behaupten können. Der Erziehungszoll ist also ein Schutz für junge, sich entwickelnde Wirtschaftszweige, die bei Freihandel der ausländischen Konkurrenz unterliegen würden, bei einem zeitlich begrenzten Schutz aber das Potenzial haben, internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen.

Auch dieses Argument ist umstritten. Erstens ist nicht klar, warum der private Kapitalmarkt nicht das notwendige Kapital für den Aufbau und die Ausdehnung einer Industrie bereitstellt, wenn diese langfristig wettbewerbsfähig werden kann. Das „Alter“ einer Industrie allein ist somit kein Argument für seinen Schutz. Zudem ist fraglich, ob der Staat besser als der private Kapitalmarkt die Zukunftsfähigkeit einer Industrie erkennen und entscheiden kann, ob sie förderungswürdig ist. So kann es zum Beispiel durch politische Einflüsse zum Schutz von Industrien kommen, die auch langfristig international nicht wettbewerbsfähig sein werden. Gerade hier ist es schwierig, den Zollschutz später wieder zurückzunehmen.

3. Marktversagen: Das Vorliegen bestimmter Marktversagen im Inland macht staatliche Regulierung oder die Erhebung eines Schutzzolls erforderlich. Diese Marktversagen sind unter anderem: a) unvollständige Information und Informationsasymmetrien und b) „first mover disbenefit“. Das „first-mover-disbenefit“-Argument besagt, dass der erste Produzent in einem neuen Industriezweig oder einer neuen Branche gewisse Entwicklungs- und Forschungskosten hat, die andere, nachfolgende Unternehmen wegen des Technologietransfers nicht mehr haben. Aufgrund der Entwicklungs- und Forschungskosten sind somit die Preise der Güter des Gründungsunternehmens höher als die Preise der Güter nachfolgender Unternehmen, die die Technologien übernehmen und kopieren können. Das Gründungsunternehmen ist aufgrund seiner höheren Preise weniger wettbewerbsfähig als nachfolgende Unternehmen. Da kein Unternehmen bereit ist, die einmaligen Gründungskosten der neuen Industrie zu tragen, wird es nicht zu deren Gründung kommen. Folglich soll der Staat eingreifen und den Aufbau der Industrie fördern, z. B. durch die Erhebung eines Schutzzolls. Ob der Schutz der Branche vor ausländischer Konkurrenz jedoch die optimale Lösung ist, bleibt fragwürdig.

4. Größenvorteile: Die internationale Dominanz eines Landes in der Produktion bestimmter Güter ergibt sich oftmals durch einen zeitlichen Vorsprung: Das Land, das mit der Produktion eines Gutes früher begonnen, bereits eine Spezialisierung vollzogen hat und dadurch Skalenerträge erzielen konnte, dominiert nun den Markt. Es hat einen kompetitiven Vorteil auf dem internationalen Markt. Aufgrund dieser Marktdominanz sind die Markteintrittsbarrieren für potenzielle Hersteller in anderen Ländern sehr hoch. Demnach soll der Staat in diesen Ländern eingreifen und diese Industrie im Inland unterstützen, bis sie auf dem internationalen Markt wettbewerbsfähig ist.

Dieses Argument ist dem Erziehungszollargument sehr ähnlich und beinhaltet ähnliche Probleme. Erstens ist nicht klar, ob die Regierung die notwendigen Informationen besitzt, um die förderungswürdigen und zukunftsfähigen Industrien und Sektoren auszuwählen. Hier stellt sich wiederum die Frage, warum eine Industrie keine Unterstützung auf dem privaten Kapitalmarkt findet, wenn sie langfristig profitabel ist. Problematisch ist ebenso, dass die Unterstützung eines Sektors im Inland zu Lasten anderer Sektoren geht. So kommt es zu

Umverteilungseffekten, die nicht immer positive Auswirkungen haben müssen. Nimmt man an, dass die Regierung in der Lage ist, die strategisch wichtigen und zukunftsfähigen Industrien zu erkennen und es nicht zur langfristigen Förderung ineffizienter Industrien kommt, ist ein Schutzzoll dennoch nur die zweitbeste Strategie. Eine bessere und direktere Strategie wäre die zeitlich begrenzte Subvention der betreffenden Industrie. Problematisch ist auch, dass die Wohlfahrtserhöhung eines Landes zu Lasten des Auslands geht. Es kommt somit zu einer internationalen Profitumlenkung. Ob die strategische Handelspolitik und die Errichtung von Schutzzöllen erfolgreich ist, hängt letztlich vom Verhalten der Partnerländer ab. So ist damit zu rechnen, dass andere Länder ihrerseits mit Schutzzöllen oder Subventionen antworten werden, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Internationale Handelskonflikte können die Folge sein.

5. Sicherung eines bestimmten Einkommensniveaus: Durch den steigenden internationalen Wettbewerb steigt der Druck auf die Löhne. Ein Zeichen hierfür ist die zunehmend ungleiche Einkommensverteilung und die steigende Armut in den Industrieländern, wobei oftmals die USA als Beispiel angeführt werden. So sind die Unternehmen, die im Wettbewerb mit Niedriglohnländern stehen, gezwungen, die Löhne zu senken, um die Produktionskosten niedrig zu halten und weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben. Durch die Errichtung von Handelsbarrieren soll das bestehende Einkommensniveau gesichert werden.

Problematisch ist hier allerdings, dass für die ungleiche Einkommensverteilung nicht nur Globalisierung oder internationaler Handel verantwortlich sind. Zu den Ursachen in den USA zählt zum Beispiel unter anderem ein sinkender Einfluss der Gewerkschaften. Protektionismus kann somit nicht die einzige Lösung für dieses sehr komplexe Problem sein. Auch ist zu bedenken, dass Protektionismus Kosten verursacht: Einerseits sind durch die Zölle die Preise bestimmter Importgüter höher, andererseits steigen die Preise der entsprechenden inländischen Produkte. Handelt es sich hierbei zum Beispiel um Halbfertigprodukte, die weiterverarbeitet werden, steigen die Kosten beim Hersteller des Fertigproduktes, der dadurch an Wettbewerbsfähigkeit verliert. Es kommt also zu einem Umverteilungseffekt und möglicherweise zu sinkenden Löhnen in anderen Sektoren.

6. Sicherung eines bestimmten Beschäftigungsniveaus: Handelsliberalisierung führt zum Abbau bestimmter, nicht wettbewerbsfähiger Industrien und somit zu steigender Arbeitslosigkeit. Hiervon sind zumeist nicht die hoch entwickelten High-Tech-Industrien betroffen, sondern häufig arbeitsintensive Industriezweige wie die Textil- und Bekleidungsindustrie, da gerade sie im Wettbewerb mit Produkten aus Niedriglohnländern stehen. Es ist anzunehmen, dass Unternehmen aufgrund der steigenden internationalen Konkurrenz entweder ihre Beschäftigung abbauen oder Produktionsstätten in Niedriglohnländer verlegen. Dementsprechend kommt es zu einem starken Abbau von Arbeitsplätzen in bestimmten Sektoren, insbesondere den arbeitsintensiven Niedriglohnsektoren. Folglich soll der Staat eingreifen, die betroffenen Sektoren schützen und somit Beschäftigung sichern.

Als Gegenargumente können hier die gleichen Aspekte wie unter Punkt 5 angeführt werden. So verursacht Protektionismus Kosten, und es kommt zu Umverteilungseffekten. Auch sind die Ursachen steigender Arbeitslosigkeit vielfältig und können nicht auf einen einzigen Faktor, den steigenden internationalen Wettbewerb, reduziert werden. Folglich müssen auch die Beschäftigungsstrategien unterschiedliche Ansätze vereinen, um langfristig effektiv zu sein.

7. Verhinderung der Abwanderung heimischer Unternehmen: Freihandel und steigender Wettbewerb bedingen eine immer stärkere Kostensenkung, sodass Industrien ihre Produktion in Niedriglohnländer verlagern, um Produktionskosten einzusparen. Um dies zu verhindern, wird ein Schutz der heimischen Industrie gefordert, wodurch sich der Wettbewerb auf dem heimischen Markt verringert und somit die Gewinne der Unternehmen gesteigert werden. Folglich können sie ihre Produkte auf den internationalen Märkten billiger anbieten.

Dagegen spricht wiederum, dass der Schutz eines bestimmten Industriezweiges zu Lasten anderer geht und es zu keiner Steigerung des gesellschaftlichen Nutzens kommt. Auch sollte Protektionismus nicht die übergeordnete Strategie sein, Industrien im Inland zu halten. Es gilt, andere Anreize zu schaffen, wie z. B. eine Verbesserung der Infrastruktur.

8. Internationaler Steuerausgleich: Durch unterschiedlich hohe Steuersätze im In- und Ausland kann ein Land mit höheren Steuern in einen Wettbewerbsnachteil geraten. Dieser soll durch Protektionismus ausgeglichen werden. Hiergegen spricht, dass unterschiedliche Steuerniveaus und -strukturen nicht unbedingt die Wettbewerbsfähigkeit einschränken müssen, da Wettbewerbsfähigkeit durch weit mehr als Steuern und Abgaben bestimmt wird.

8. Umwelt- und Sozialstandards: Im Hinblick auf die Umwelt wird argumentiert, dass der internationale Wettbewerb und der Standortwettbewerb zu einem Abbau der Umweltstandards führt. So steigern hohe Umweltstandards die Produktionskosten. Länder mit niedrigen Standards haben somit einen Kostenvorteil. Es besteht ein unfairer Wettbewerb, der zu einem weltweiten Abbau von Standards führt. Das gilt sowohl für Sozial- und Arbeitsstandards als auch für Gesundheits- und Verbraucherschutzstandards. Der Schutz der heimischen Industrien vor dem Wettbewerb mit Niedrigstandardländern soll somit das hohe Niveau der Standards in den Industrieländern sichern. Darüber hinaus soll der Import von Produkten, die unter menschenunwürdigen Bedingungen (z. B. Kinderarbeit) hergestellt wurden, oder deren Produktion die Umwelt im Herstellungsland schädigt, eingeschränkt werden. Auch sollen Länder das Recht haben, den Import bestimmter Güter aufgrund gesundheitlicher Erwägungen abzulehnen. Ein Beispiel hierfür ist die Debatte über gentechnisch manipulierte Lebensmittel.

Gegen diese Argumente kann erstens angeführt werden, dass bislang kein „race to the bottom“ (wettbewerbsbedingter Abbau von Standards) in Sozial- und Umweltstandards in Industrieländern festzustellen ist. Zweitens besteht die Gefahr, dass Sozial- und Umweltstandards vorgeschobene Argumente sind, hinter denen sich in den Industrieländern der Schutz sensibler Bereiche (wie zum Beispiel die Landwirtschaft) versteckt. Drittens erhöht Protektionismus die internationalen Spannungen. Viertens führen internationaler Handel und die damit verbundenen langfristigen positiven Effekte zu steigendem Wirtschaftswachstum und steigenden Einkommen in den Entwicklungsländern. Mit steigendem Einkommen geht wiederum eine steigende Forderung nach Sozial- und Umweltstandards einher. Folglich sollten die Industrieländer ihre Märkte öffnen statt sie abzuschotten, um die Standards in den Entwicklungsländern zu erhöhen.

9. Ausgleich der Handelsbilanz: Durch den Abbau von Handelshemmnissen steigen die Importe eines Landes. Da eine Regierung bestrebt ist, eine ausgeglichene oder positive Handelsbilanz zu erzielen, kann sie entweder versuchen, die Exporte zu steigern oder die Importe zu beschränken. Auch hier ist Protektionismus nicht die beste Lösung, da eine negative Handelsbilanz eine Vielzahl von Ursachen haben kann, wie z. B. Strukturprobleme oder eine überbewertete Währung. Dementsprechend müssen die Maßnahmen bei den Ursachen ansetzen und nicht bei der Einschränkung des Wettbewerbs. Im Übrigen muss eine negative Handelsbilanz per se kein Problem sein, solange die Kapitalzuflüsse in das Land hoch sind (Beispiel USA).

10. Fiskalische Gründe: Schließlich werden fiskalische Gründe für die Notwendigkeit protektionistischer Maßnahmen angeführt. Dies trifft insbesondere auf Entwicklungsländer zu, die oftmals noch kein ausreichend funktionierendes Steuersystem haben und deren Staatseinnahmen zu einem Großteil aus Zöllen gespeist werden. Auch hier kann Protektionismus keine wirtschaftlich nachhaltige Lösung sein; die Einführung eines funktionierenden Steuersystems wäre ein besserer Weg.

Politische Argumente für Protektionismus

1. *Sicherheitsargument*: Länder müssen spezielle Industrien und Sektoren (wie Kohle, Stahl, Landwirtschaft) schützen, um unabhängig zu bleiben und sich im Krisenfall selbst versorgen zu können. Problematisch ist hierbei, die für die nationale Sicherheit wichtigen Industrien zu identifizieren.

2. *Innere Stabilität*: Bestimmte Sektoren müssen geschützt werden, um die Beschäftigung und letztlich die innere Stabilität zu sichern. Zu beachten ist dabei allerdings, dass es durch Protektionismus zu Umverteilungseffekten kommt, die ihrerseits zu internen Spannungen führen können.

3. *Reziprozität (Gegenseitigkeit)*: Protektionismus soll einem relativen Machtverlust vorbeugen. Länder sollen nur solange kooperieren und ihren Handel liberalisieren, wie sie sicherstellen können, dass ein anderes Land keinen größeren Nutzen aus der Kooperation zieht als sie selbst. Zieht ein anderes Land einen größeren Nutzen, soll mit Protektionismus geantwortet werden. Problematisch ist hier, dass reziproker Zollabbau die Exporte betont und voraussetzt, dass hauptsächlich sie den wirtschaftlichen Nutzen eines Landes erhöhen, während die aus steigenden Importen resultierenden positiven Effekte (Steigerung der Effizienz, Technologietransfer, etc.) nicht beachtet werden.

4. *Protektionismus als Druckmittel*: Protektionismus kann als außenpolitisches Instrument genutzt werden (Sanktionen), um nationale Interessen durchzusetzen. Die Erfolgsgeschichte von Sanktionen ist allerdings sehr umstritten, wie das Beispiel Irak zeigt. Auch schädigen Sanktionen häufig die heimische Industrie, so dass Marktanteile verloren gehen, oder sie können Vergeltungsmaßnahmen im Ausland nach sich ziehen.

Quelle: Stormy Mildner; überarbeitete Version des Internet-Beitrags „Weltwirtschaft“ (www.weltpolitik.net/sachgebiete/wirtschaft)