

Open Markets Matter:

**Warum offene Märkte Wohlstand schaffen
und wieso trotzdem so viele dagegen sind.**

Dr. Manfred Schekulin

BMDW

30. September 2021

Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette

Aufbau

- 1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.**
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette

Der Krater von Vix – Fernhandel in der Bronzezeit



- 208 kg Bronze
- Griechisch (Korinth?), ca. 525 vor,
- Gefunden 1953
- in Chatillon-sur-Seine



- Distanz: 2.317 km

Handelsfeindlichkeit von Plato bis Hugo Grotius:



Martin Luther 1520:

„Ich sehe nicht viel gute Sitten, die je durch den Handel in ein Land gekommen sind.“



Hugo Grotius 1604:

„Alle Menschen sollen das Recht haben, miteinander frei zu handeln.“

Merkantilismus – Handel als Mittel zur Geldbeschaffung

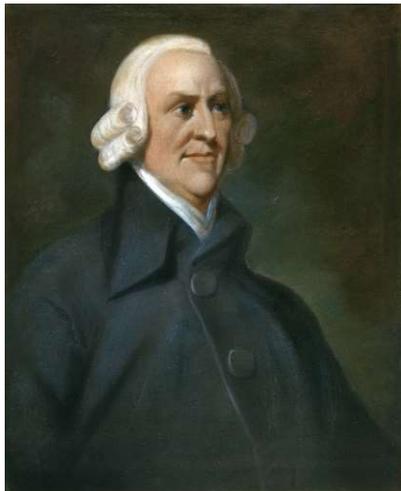


Jean-Baptiste Colbert 1664:

„Der Handel verursacht zwischen den Nationen Europas einen ständigen Kampf in Krieg und Frieden, welche den besseren Teil davontragen wird.“

- Handel als Nullsummenspiel zur Geldbeschaffung
- Handelsbilanz als Zielgröße
- Dominanz statt Kooperation
- Macht(statt Wohlfahrts)maximierung
- Berufen auf nationale Sicherheit

Klassiker – Handel als effizienzsteigernde win/win-Situation:



Adam Smith 1776:

„If a foreign country can supply us with a commodity cheaper than we ourselves can make it, better buy it of them with some part of the produce of our own industry [...] in which we have some advantage.“



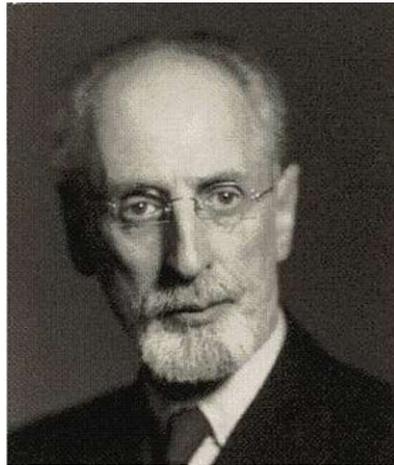
David Ricardo 1817:

„A country has a comparative advantage [...] if the opportunity cost of production [...] is lower [...] than in other countries.“

Neoklassik (HOS) – Handelspolitik als Verteilungsproblem



BERTIL OHLIN



Bertil Ohlin 1933:

„Abundant industrial agents are relatively cheap, scanty relatively dear. Commodities requiring [...] much of the former [...] are exported in exchange for goods that call for factors in opposite proportions.“

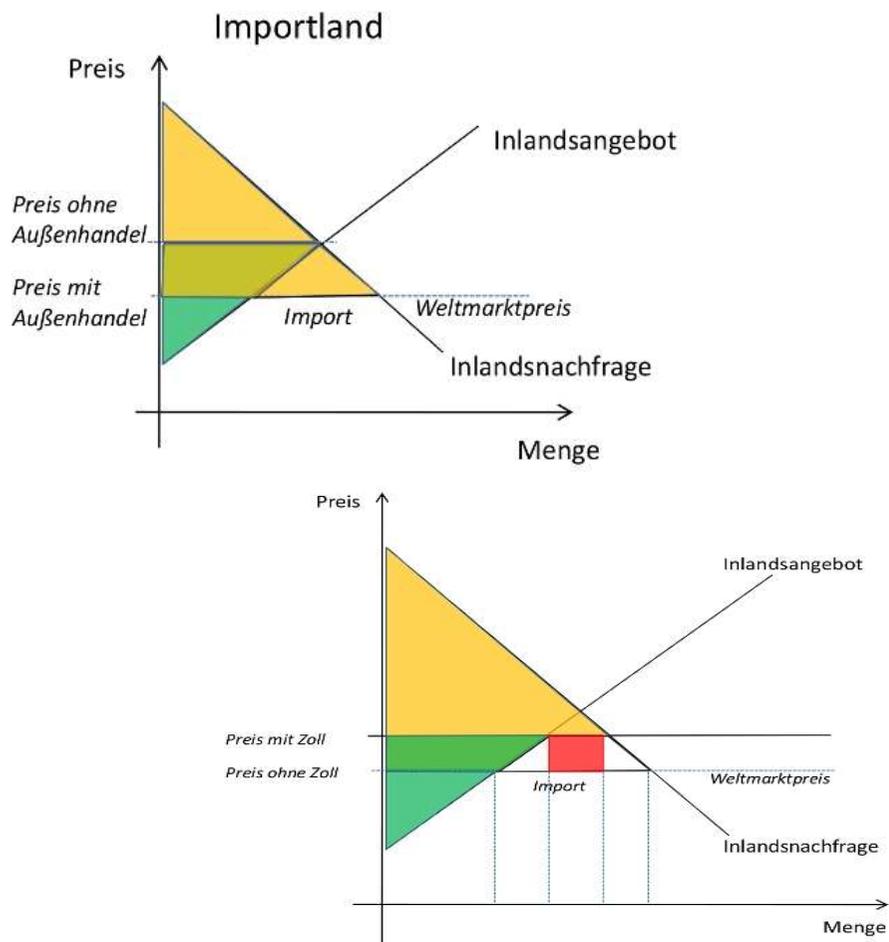
Paul Samuelson (Nobelpreis 1970):

- Stolper-Samuelson-Theorem (1941)
- Lerner-Samuelson-Theorem (1948)

Die Eigentümer des reichlichen Faktors gewinnen durch Handel, die Eigentümer des knappen Faktors verlieren. Faktorpreise gleichen sich an.



Importrestriktionen im neoklassischen Modell



- Alle Importrestriktionen verteilen Wohlfahrt von Konsumenten zu Produzenten.
- Alle Importrestriktionen implizieren Wohlfahrtsverluste auf der Konsum- und der Produktionsseite.
- Die Wohlfahrtsverluste hängen überproportional von der Höhe der Importbarrieren und von der Preiselastizität von Angebot und Nachfrage ab.
- Unter gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsaspekten sind Zölle besser als Quoten und Quoten besser als VERs.

Neue Handelstheorie – Handel und Marktstruktur



Paul Krugman (Nobelpreis 2008):

- Zusätzliche „dynamische“ Wohlfahrtsgewinne durch verbesserte Marktstruktur
- (Nullsummen-)Gewinne durch Protektionismus in Sektoren mit Monopoltendenz
- Handel erhöht die lokale und senkt die globale Produktvariabilität

Überblick: Entwicklung ökonomischer Analyse

	Ebene	Faktoren	Markt	Homo Oeconomicus
Klassik	Volkswirtschaft	1	Perfekt	Ja
HOS	Volkswirtschaft	2	Perfekt	Ja
NTT	Sektor	2+	Imperfekt	Ja
NNTT	Unternehmen	2++	Imperfekt	Nein

Grundsätzlich (fast) nichts Neues seit Adam Smith

- Sowohl exportierende als auch importierende Länder profitieren von internationaler Arbeitsteilung.
- Aber wohlfahrtserhöhend sind in erster Linie die Importe!
- Exporte dienen vor allem dazu, Importe bezahlen zu können.
- Ausnahmen bestätigen die Regel:
 - Term-of-Trade-Argument (Torrens, Mill)
 - Infant-Industry-Argument (Hamilton, List)
 - Increasing>Returns-Argument (Graham, Krugman)
- (Innerhalb eines Landes gibt es Gewinner und Verlierer, die Gewinne der Gewinner sind aber größer als die Verluste der Verlierer.)
- (Bei oligopolistischen Märkten sind die Effekte noch größer.)
- Die Grenze der Offenheit: „Landesverteidigung ist wichtiger als Opulenz.“

Instrumente der Handelspolitik

Wirkungsdimensionen:

	Unterstützung	Beschränkung
Exporte		
Importe		

Wirkungsweise:

	Diskriminierend	Nichtdiskriminierend
Monetär	Zölle Subventionen	Verkehrssteuern
Nichtmonetär	Quantitative Handelsbeschränkungen Regulatorische Handelsbeschränkungen	Standort-,,-politik Wechselkurs

Handelspolitische Zieldefinition

➤ Ziel:

Optimaler handelspolitischer Policy Mix, d.h. maximale Wohlfahrtsgewinne bei minimierten gesamtwirtschaftlichen Kosten.

➤ Annahmen:

- Diskriminierende Maßnahmen führen zu höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten als nichtdiskriminierende.
- Importrestriktionen stellen den Großteil der handelspolitischen Instrumente dar.

➤ Folge:

Im Mittelpunkt der normativen Handelspolitik steht der Abbau diskriminierender Maßnahmen, insbes. diskriminierender Importrestriktionen.

Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. **Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.**
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette

Handelsabkommen: Liberalisierung als Konzession

- **Die Frage nach dem Warum: „Aufgeklärter Merkantilismus“**
 - Terms-of-Trade-Argument - Commitment-Argument - Political Economy-Argument
- **Reziprozität (Ausnahme: „special and differential treatment“, GSP)**
- **Nichtdiskriminierung:**
 - Meistbegünstigung (MFN, Ausnahmen: „enabling clause“ und „REIO“-clause)
 - Inländergleichbehandlung (NT)
- **Zeitliche Dimension:**
 - Standstill und Rollback
 - Verhandlungsrunden und Built-In Agendas
- **Rechtliche Dimension:**
 - Bindungswirkung und Streitschlichtung
 - Souveränitätsverlust
- **Weite** (uni-/pluri-/multilateral) vs. **Tiefe** (Kooperation vs. Integration) vs. **Höhe**

Entwicklung des globalen Handelssystems

- **1860 – 1914: Das „Goldene Zeitalter des Liberalismus“**
 - Cobden-Chevalier Abkommen (1860)
- **1914-1944: Neo-Merkantilismus**
 - Völkerbundkonferenz (1927)
 - Smoot-Hawley Act (1930)
- **1944-2001: Auf dem Weg zum globalen Handelssystem**
 - Bretton Woods: IMF und Weltbank (1944)
 - Havanna-Charta: Von der ITO zum GATT (1947-48)
 - Uruguay-Runde: Vom GATT zur WTO (1982-95)
 - WTO-Mitgliedschaft Chinas (2001)
- **2001-... What next?**
 - Doha-Runde (2001-2013/15)
 - 17 neue Mitglieder (Saudi Arabien 2005, Russland 2012)
 - Appellate Body Krise (2020)

Dimensionen des globalen Handelssystems seit dem 2.WK

- **Weite:** 1948: 23 GATT-Vertragsparteien
Heute: 164 WTO-Mitglieder (zuletzt 2018 Afghanistan)
- **Höhe** (durchschnittl. Zollbelastung):
1948: ca. 40%
Heute: ca. 4% (2016: 2,6%)
- **Tiefe:** 1948-1961: „Tariffs only“
1967 (Kennedy-Runde): Antidumping, NTBs, GSP
1979 (Tokio-Runde): Zivilluftfahrt, Exportsubventionen, NTBs
1995 (Uruguay-Runde): WTO, GATS, TRIPS, TRIMS, AA, ATC, DSU
2013/15 (Doha-Runde): Handelserleichterungen
2021?: Fischerei, Pharma, Digitaler Handel, Investitionserleichterungen,

Präferenzielle Liberalisierung: Formen

	Abschaffung Binnenzölle	Gemeinsamer Außenzoll	Faktormobilität	Harmonisierte/ Gemeinsame Wirtschaftspolitik
Freihandelsabkommen	X	-	-	-
Zollunion	X	X	-	-
Gemeinsamer Markt (Binnenmarkt)	X	X	X	-
Wirtschaftsunion	X	X	X	X

Präferenzielle Liberalisierung: Überblick

➤ Verhältnis zur WTO:

- **Rechtlich:** MFN-Verstoß, daher GATT Art. XXIV „Waiver“
- **Inhaltlich:** ambivalent, kann positiv oder negativ („Spaghetti Bowl“-Effekt) sein

➤ Historische Entwicklung:

1948: 0 1985: 27 1995: 80 Heute: 450+

➤ **Weite:** Von bilateralen FTAs über regionale Integration (EU, RCEP, ANZCERTA, AfCFTA) bis zu „Mega-Regionals“ (CPTPP)

➤ **Ökonomisch** (J. Viner 1950: „Theory of the 2nd best“):

- **Trade Creation** - Wohlstandsplus durch Handelsschaffung
- **Trade Diversion** - Wohlstandsminus durch Handelsumlenkung
- **Nettowohlfahrtseffekt:**
 - Für Mitglieder immer geringer als erga omnes und u.U. sogar negativ
 - Für Nichtmitglieder immer negativ

Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. **Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.**
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette

Europäische Integration: Historischer Überblick

Jahr	Vertrag	Tiefe	Weite/Mitglieder
1958	Rom		6
1968		Zollunion	
1973			1. Erweiterung 9
1981			2. Erweiterung 10
1985		EEA, Schengen I	3. Erweiterung 12
1993		Binnenmarkt	
1994	Maastricht	WWU	
1995			4. Erweiterung 15
1999	Amsterdam	Währungsunion	
2004			5. Erweiterung 25
2006			6. Erweiterung 27
2009	Lissabon	EU	
2011		Euro-Plus-Pakt	
2013			7. Erweiterung 28
2021		NGEU	Brexit 27

Europäische Integration: Integrationsvorteile für Österreich

➤ WIFO 2019:

- Intra-EU-Exporte: +46%
- Reales BIP: +16%
- Beschäftigung: +13% (+430.000 Arbeitsplätze)
- Inflation: -2,4%

➤ Wachstumsdifferential Österreich-Schweiz (Breuss 2005):

1981-1991: Ö +2 %Punkte BIP

1991-2006: Ö +30 %Punkte BIP

Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. **CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.**
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette

EU-Handelspolitik

➤ **Rahmenbedingungen:** EU ist ...

- ... größter Exporteur und Importeur von Gütern und Dienstleistungen
- ... größter Investor und größter Investitionsempfänger
- ... wichtigster Handelspartner von 80 Staaten (USA: 20)
- ... größter Abnehmer von Waren aus Entwicklungsländern (mehr als USA, CDA, JAP und China zusammen ...)

➤ **Rechtsgrundlagen:**

- Art. 206, 207 AEUV: 1. Säule, qualifizierte Mehrheit
- Art. 28 AEUV: Gemeinsamer Zolltarif

➤ **EU-Handelsstrategien:**

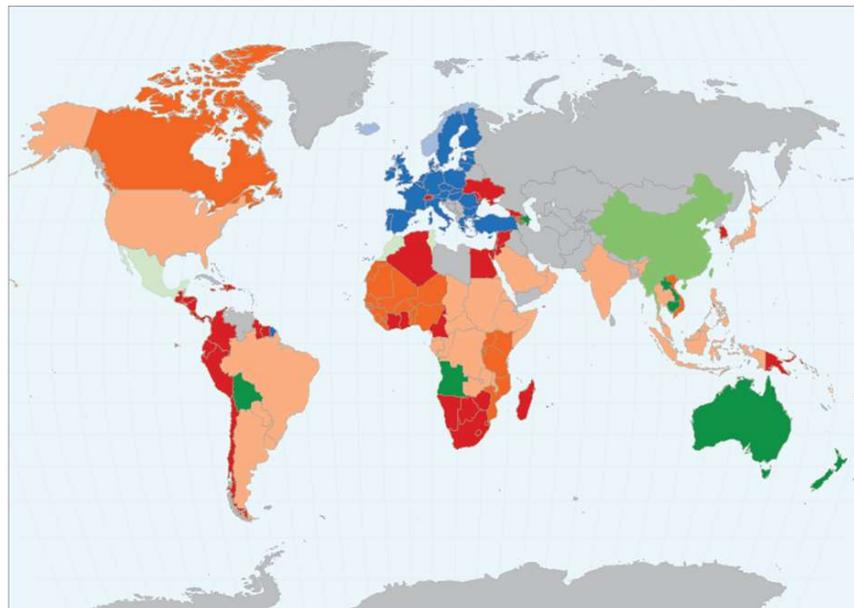
1999 (Pascal Lamy): „Managed Globalization“

2006 (Peter Mandelson): „Global Europe“

2015 (Cecilia Malmström): „Trade for All“

2021 (Valdis Dombrovskis): „Open Strategic Autonomy“

EU-Handelsabkommen



-  EU and customs union (Andorra, Monaco, San Marino, Turkey)
-  European Economic Area (Norway, Iceland, Liechtenstein)
-  Preferential trade agreement in place (FTA, EPA, DCFTA)
-  Preferential agreement awaiting adoption / ratification
-  Preferential trade agreement being negotiated
-  Potential for free trade partnership
-  Stand-alone investment agreement being negotiated
-  Preferential agreement in the process of modernisation

Source: Directorate-General for Trade, European Commission

➤ (Provisorisch) in Kraft:

- 45 (große) Abkommen mit 77 Partnern, darunter 6 der 10 wichtigsten Handelspartner,
- decken rund 40% des EU-Handels ab.

➤ Offene Themen (Auswahl):

- Regulatorische Zusammenarbeit
- Nachhaltigkeitskapitel
- Umsetzung: CTEO

➤ Handelspolitische Schwerpunkte (Auswahl):

- Trade Defense
- Lieferkettenverantwortung
- CBAM

TTIP: Studien zu Effekten auf Österreich

<i>Francois/Pindyuk 2013</i>	BIP:	+ 1,7%	(„Tariffs only“: + 0,02%)
	Jobs:	+ 1,0% (+21.000)	
	Löhne:	+ 1,0%	
<i>ifo 2014</i>	BIP:	+ 2,7%	(„Tariffs only“: + 0,05%)
	Jobs:	+ 0,5% (+12.000)	
	Löhne:	+ 0,8%	
<i>CEPR 2015</i>	BIP:	+ 0,8%	
	Löhne:	+ 0,9%	
<i>IHS/ÖFSE 2016</i>	BIP:	+ 0,1%	
	Jobs:	- 0,03% (-1.120)	

- Studien ergeben moderate aber signifikante positive Wirkungen, die stark vom Ambitionsgrad abhängen und erheblich mit Investitionsflüssen im Zusammenhang stehen.
- Kein Interesse an „TTIP light“
 - Erklärt Aufnahme von Investitionsschutzregeln
 - Macht Kritik zur selbsterfüllenden Prognose

Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. **Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump**
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. Key Takeaway: Die handelspolitische Argumentationskette

Der Neo-Merkantilismus von Donald Trump



Zur Erinnerung:

Handelsbilanz als Zielgröße

- + Nullsummenspiel statt win-win-Situation
- + Dominanz statt Kooperation
- + Maximieren von Macht statt Wohlfahrt
- + Berufen auf Nationale Sicherheit

Die Kosten des Trump'schen Merkantilismus 1 Effekte eines Handelskriegs mit China

USA			China			EU 28		
US unilateral	China reziprok	beidseitige Eskalation	US unilateral	China reziprok	beidseitige Eskalation	US unilateral	China reziprok	Beidseitige Eskalation
+3	-2	-9	-9	-6	-30	+0.25	+0,35	+1,2
Reales BIP/Kopf, Veränderung in %						Quelle: Felbermayr, Steininger, Yalcin 2017		

Die Kosten des Trump'schen Merkantilismus 2 Effekte von Zöllen gegen EU-Importe

USA		EU 28		GER		AUT		Welt	
US unilateral	EU reziprok	US unilateral	EU reziprok	US unilateral	EU reziprok	US unilateral	EU reziprok	US unilateral	EU reziprok
+8,6	+1,6	-9,0	+0,5	-5,1	+/-0	-0,2	-0,1	-2,9	-5,1
Reales BIP, Veränderung in %						Quelle: Felbermayr, Steininger, Yalcin 2017			

Die Kosten des Trump'schen Merkantilismus 3

Interne Kosten von Waschmaschinenzöllen

The high cost of washing-machine tariffs

Annual cost per job created



Sources: Aaron Flaaen, Ali Hortaçsu and Felix Tintelnot, 2019;
Juan Carlos Suárez Serrato and Philippe Wingender, 2016

THE WASHINGTON POST

The high cost of washing-machine tariffs

Estimated effects of 2018 Trump tariffs



Source: Aaron Flaaen, Ali Hortaçsu and Felix Tintelnot, 2019

THE WASHINGTON POST

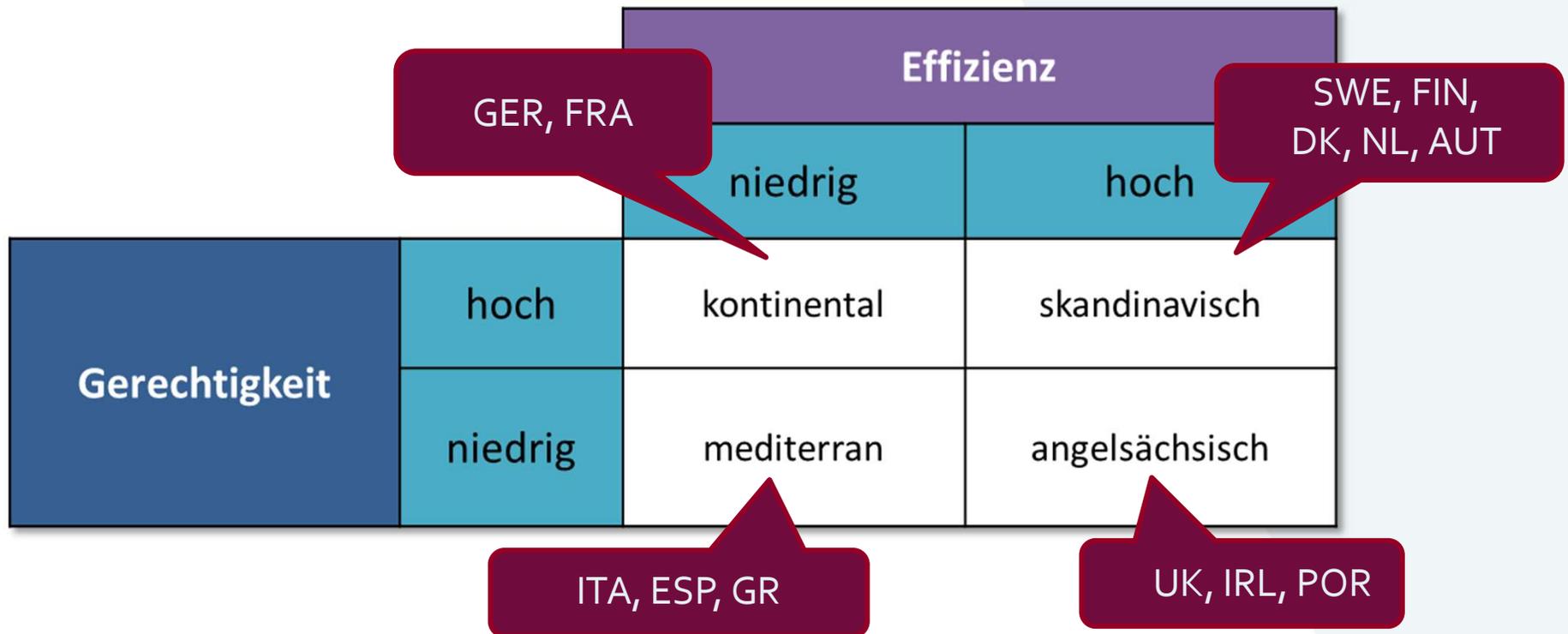
Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. **Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.**
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette

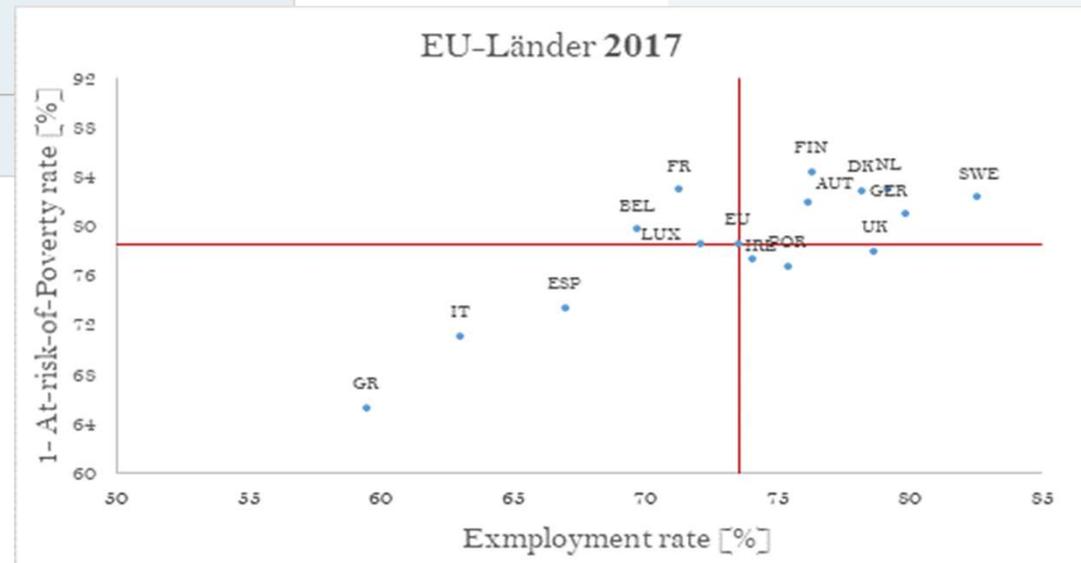
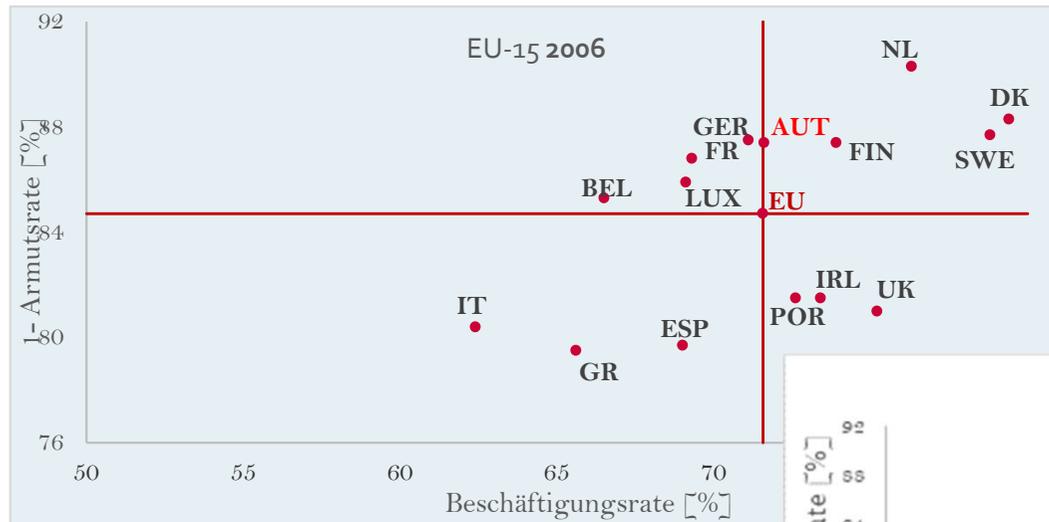
Was tun mit Globalisierungsverlierern?

- 1. Der totalitäre Ansatz:**
„Wer (die Polizei) zahlt schafft an.“
- 2. Der liberale Ansatz:**
„The winner takes it all.“
- 3. Der soziale Ansatz:**
„Wir werden niemanden zurücklassen.“
- 4. Der Anti-Globalisierungsansatz:**
„Dann halt nicht.“

André Sapir: Europäische Sozialmodelle 2006



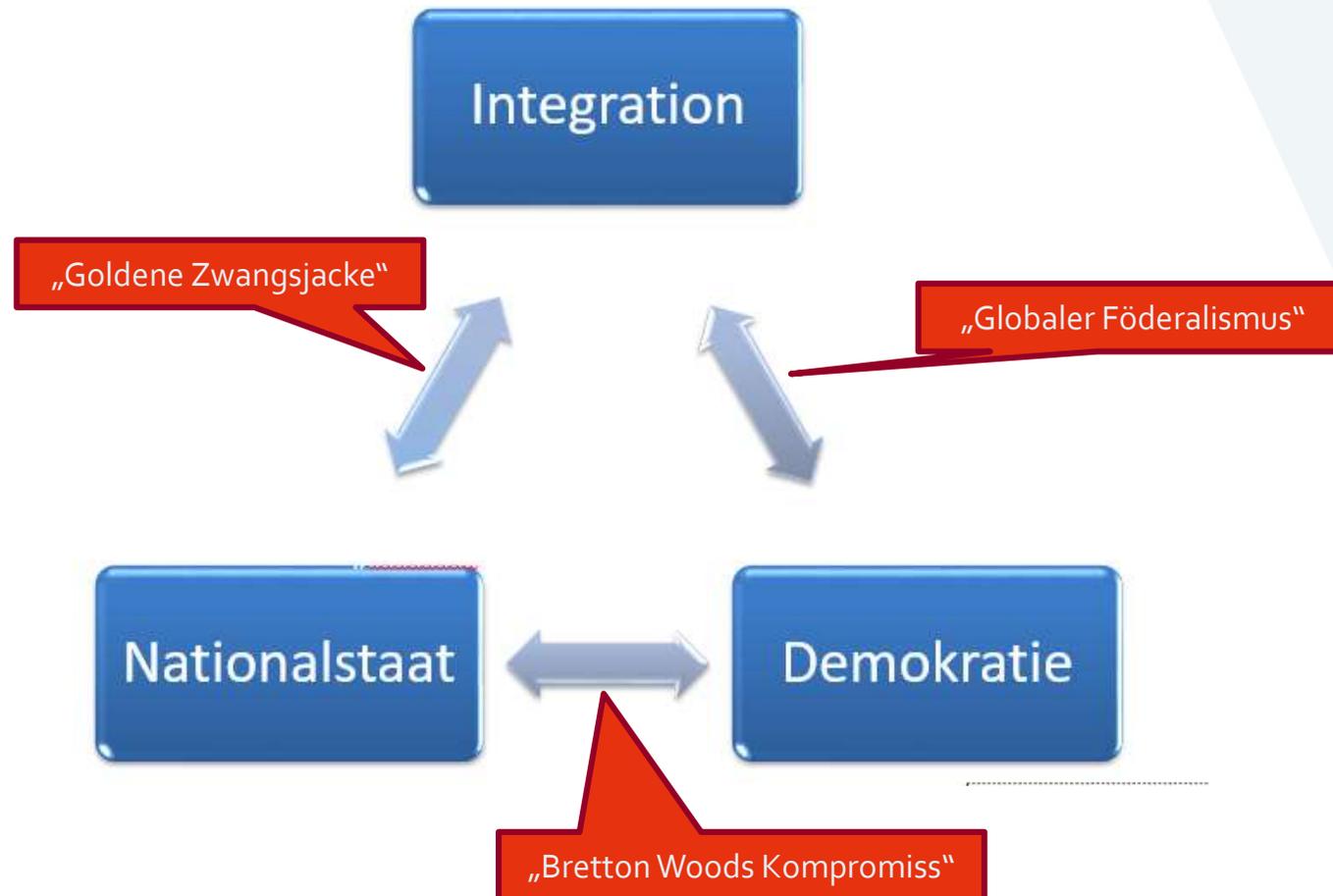
„Sapir revisited“ 2017



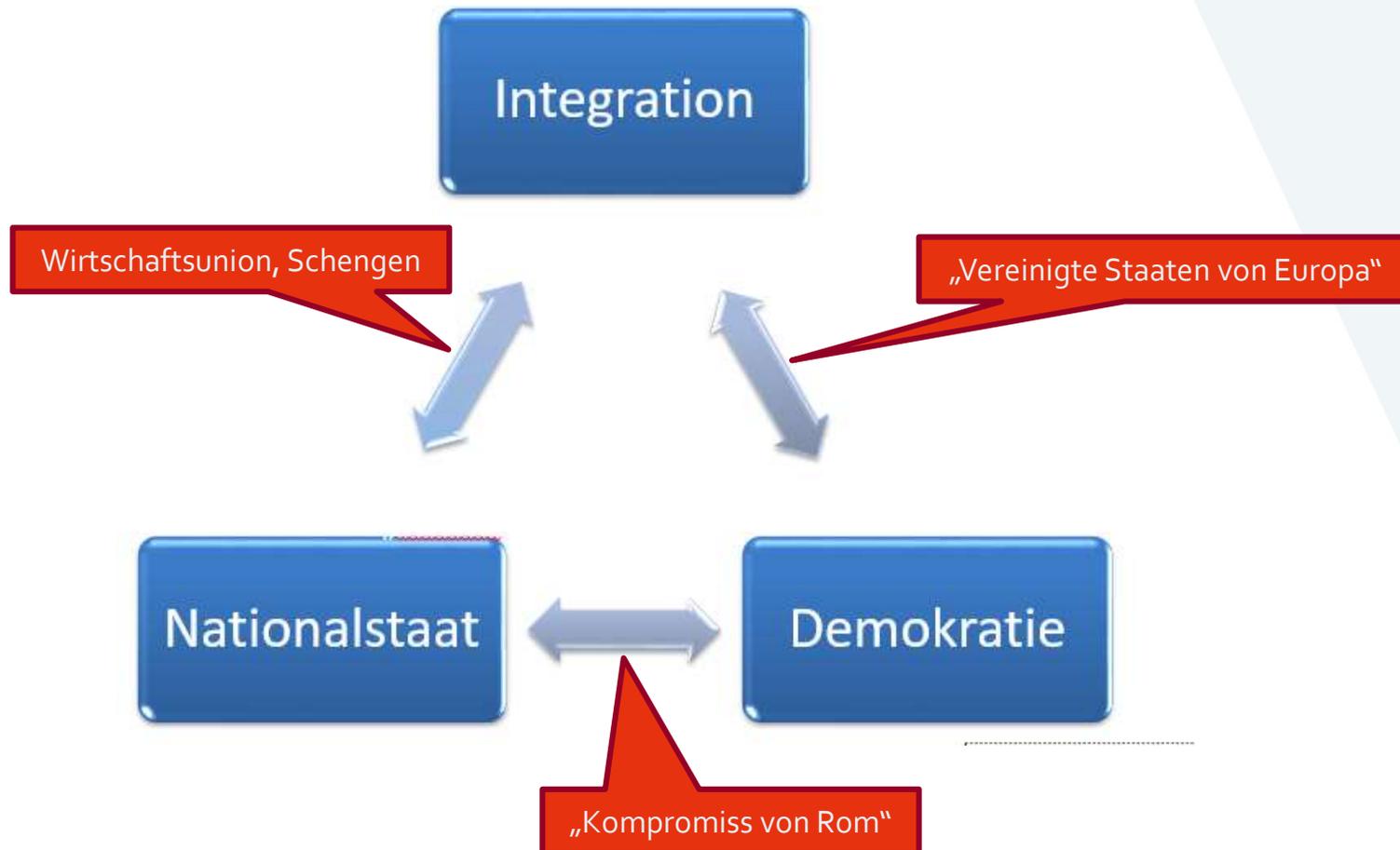
Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. **Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.**
8. Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette

Dani Rodrik's Globalisierungstrilemma



Schekulins Integrationsdilemma



Aufbau

1. Ein bisschen Dogmengeschichte, oder: Warum wir (glauben zu) wissen, dass Liberalisierung eine gute Sache ist.
2. Liberalisierung als „Konzession“, oder: Warum es uns manchmal so schwer fällt, das zu tun, was gut für uns ist.
3. Erfolgsmodell EU, oder: Warum wir mit ziemlicher Sicherheit sagen können, dass Österreich von der europäischen Integration profitiert.
4. CETA und Mercosur, oder: Warum Handelsabkommen Schlagzeilen machen.
5. Der Neo-Merkantilismus von Präsident Trump
6. Die Qual der Wahl, oder: Warum es entscheidend ist, wie wir mit Verlierern umgehen.
7. Das Globalisierungstrilemma, oder: Warum wir nie alles bekommen, was wir uns wünschen.
8. **Key Takeaways: Die handelspolitische Argumentationskette**

Handelspolitische Argumentationskette

1. Liberale Handelspolitik schafft gesamtwirtschaftlich Wohlfahrt.
2. Sie hat aber Verteilungseffekte: Es gibt Gewinner und Verlierer.
3. Einzelne Personen und Unternehmen können mehrfach betroffen sein, z.B.
 - ... als Arbeitnehmer und Konsument
 - ... durch geringere Importpreise und mehr Konkurrenz
4. Ein Pareto-Optimum ist grundsätzlich möglich, erfordert aber Interventionen in anderen Politikbereichen.
5. Erfolgreiche Handelspolitik ist daher immer Teil eines Politikbündels.
 - EU-Handelsstrategie „Handel für alle“ 2015
 - Österreichische Außenwirtschaftsstrategie 2018
6. „It's not only the economy, stupid!“

Danke!