

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Freihandel

Jens Südekum
GLOBALISIERUNG
UNTER BESCHUSS.
BESTANDSAUFNAHME
DES FREIHANDELS

Jürgen Osterhammel
ZUR GESCHICHTE
DES FREIHANDELS

Gabriel J. Felbermayr
EIN SCHAF UNTER WÖLFEN?
DIE EUROPÄISCHE UNION
UND DER FREIHANDEL

Margot Schüller · Yun Schüler-Zhou
CHINA ALS ADVOKAT
DES FREIHANDELS?

Peter Sparding
AMERICA FIRST.
DONALD TRUMP UND
DIE NEUJUSTIERUNG DER
US-HANDELSPOLITIK

Evita Schmieg
AUßENHANDEL FÜR
NACHHALTIGE ENTWICKLUNG?
FREIHANDELSABKOMMEN
ZWISCHEN DER EU UND
DEM GLOBALEN SÜDEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Freihandel

APuZ 4-5/2018

JENS SÜDEKUM

**GLOBALISIERUNG UNTER BESCHUSS.
BESTANDSAUFNAHME DES FREIHANDELS**
Alle Länder, so die Annahme klassischer Ökonomen, profitieren vom Außenhandel. Die vergangenen Jahre zeigten jedoch, dass die Globalisierung in der westlichen Welt nicht mehr den allerbesten Ruf genießt. Von links wie von rechts ist sie unter Beschuss geraten.
Seite 04–10

JÜRGEN OSTERHAMMEL

ZUR GESCHICHTE DES FREIHANDELS
Freihandel ist eine Erfindung des 19. Jahrhunderts. Er entstand als wirtschaftspolitisches Regelwerk in Großbritannien und strahlte von dort nach Europa und Übersee aus. Seine Geschichte ist geprägt durch gescheiterte und gelungene Versuche der Institutionalisierung.
Seite 11–17

GABRIEL J. FELBERMAYR

**EIN SCHAF UNTER WÖLFEN? DIE
EUROPÄISCHE UNION UND DER FREIHANDEL**
Trump hat an vielen Stellen den Wert internationaler Kooperation infrage gestellt. Im Gegensatz dazu gefallen sich europäische Politiker als Verteidiger des Freihandels. Dabei hat die EU keineswegs eine so reine Weste, wie viele ihrer Politiker uns gerne weismachen wollen.
Seite 18–23

MARGOT SCHÜLLER · YUN SCHÜLER-ZHOU

CHINA ALS ADVOKAT DES FREIHANDELS?
Aufgrund des Rückzugs der USA aus multilateralen Institutionen fällt China zwangsläufig eine Führungsrolle im Welthandel zu. Es stellt sich die Frage, ob China sich für eine stärkere Liberalisierung einsetzen oder den Schutz einheimischer Industrien bevorzugen wird.
Seite 26–32

PETER SPARDING

**AMERICA FIRST. DONALD TRUMP UND DIE
NEUJUSTIERUNG DER US-HANDELSPOLITIK**
Die Handelspolitik ist das Thema, mit dem sich Donald Trump häufig von seinen Parteikollegen absetzt. Für ihn ist der internationale Handel ein Nullsummenspiel, in dem immer nur eine Seite gewinnen kann. Die USA, so Trump, verlieren dieses „Spiel“ seit Jahrzehnten.
Seite 33–39

EVITA SCHMIEG

**AUßENHANDEL FÜR NACHHALTIGE
ENTWICKLUNG? FREIHANDELSABKOMMEN
ZWISCHEN DER EU UND DEM GLOBALEN
SÜDEN**
In den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit der EU öffnen afrikanische Staaten erstmals teilweise ihre Märkte. Interne Reformen müssen gewährleisten, dass nicht Eigenproduktion verdrängt, sondern nachhaltige Entwicklung angestoßen wird.
Seite 40–46

EDITORIAL

Handel erzeugt Wohlfahrtsgewinne – und zwar für alle beteiligten Länder. So lautet die zentrale These David Ricardos (1772–1823), eines Hauptvertreters der klassischen Nationalökonomie. Bis heute zählt dieses Credo zum vermittelten Grundwissen der Wirtschaftswissenschaft, und Freihandel gilt als Garant des Wohlstands westlicher Industrienationen. Doch nicht zuletzt der Wahlsieg Donald Trumps, die Entscheidung der Briten für den Brexit und das vorläufige Scheitern der TTIP-Verhandlungen zwischen der USA und der EU offenbaren eine zunehmende Abneigung in reichen Ländern gegenüber freien Märkten.

Die Akzeptanz des Freihandels variiert mit den wahrgenommenen Verteilungseffekten innerhalb eines Landes. Dem Meinungsforschungsinstitut Pew zufolge sind in den USA lediglich 17 Prozent der Bevölkerung davon überzeugt, dass der globale Handel die Löhne steigen lässt. In China glauben dies 61 Prozent. Umgekehrt meint die Hälfte der US-Amerikaner, der freie Handel zerstöre Jobs, während dies in China nur elf Prozent der Menschen denken. In Deutschland hat der Freihandel einen nicht ganz so schlechten Ruf: Hierzulande sind 43 Prozent der Bevölkerung der Meinung, dass Freihandel Arbeitsplätze schafft.

Viele fragen sich, ob der Siegeszug der Globalisierung beendet ist – aber auch, welche Rollen die EU, China und andere Staaten künftig bei der Gestaltung des Welthandels spielen werden. Nachdem die EU bereits im Juli 2017 eine Grundsatzvereinbarung über das angestrebte Freihandelsabkommen mit Japan erzielen konnte, steht sie kurz vor dem Abschluss der vor 20 Jahren begonnenen Verhandlungen mit dem südamerikanischen Staatenbund Mercosur. Diese intensivierten Bemühungen können als Antwort auf Trumps protektionistische Rhetorik gedeutet werden.

Lorenz Abu Ayyash

GLOBALISIERUNG UNTER BESCHUSS

Eine Bestandsaufnahme des Freihandels

Jens Südekum

Internationaler Handel ist seit Jahrtausenden Teil der menschlichen Wirtschaftstätigkeit. Bereits in der Antike fand ein intensiver Austausch von Gütern über Ländergrenzen statt, etwa zwischen China und Persien oder zwischen Ägypten, Griechenland und Italien. Allerdings war das Volumen dieses Außenhandels gering.

Infolge der industriellen Revolution setzte um 1820 die erste Welle der Globalisierung ein. Der internationale Güterhandel intensivierte sich und erreichte bis 1910 seinen vorläufigen Höhepunkt. Andere Facetten der Globalisierung, etwa internationale Finanzströme oder Migration, nahmen während des 19. Jahrhunderts ebenfalls zu.⁰¹

Der Zusammenbruch kam durch die zwei Weltkriege und die große Depression in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In der Folgezeit legte die Globalisierung eine kurze Pause ein. Dies wird in der *Abbildung* deutlich, die das gesamte Produktions- und Handelsvolumen der Welt ab 1950 zeigt. Schon in den 1960er und 1970er Jahren wuchs der Welthandel stärker als die Produktion, aber zunächst bloß in bescheidenem Ausmaß.

Mitte der 1980er Jahre ist ein Strukturbruch erkennbar. Das Exportvolumen wächst seitdem deutlich schneller als die Produktion, ab 2000 sogar mit nochmals gesteigerter Rate – damit war die zweite Welle der Globalisierung eingeläutet. Und selbst der Einbruch des Welthandels infolge der globalen Finanzkrise 2007 mutet in der historischen Perspektive bescheiden an und war relativ zügig wieder wettgemacht.

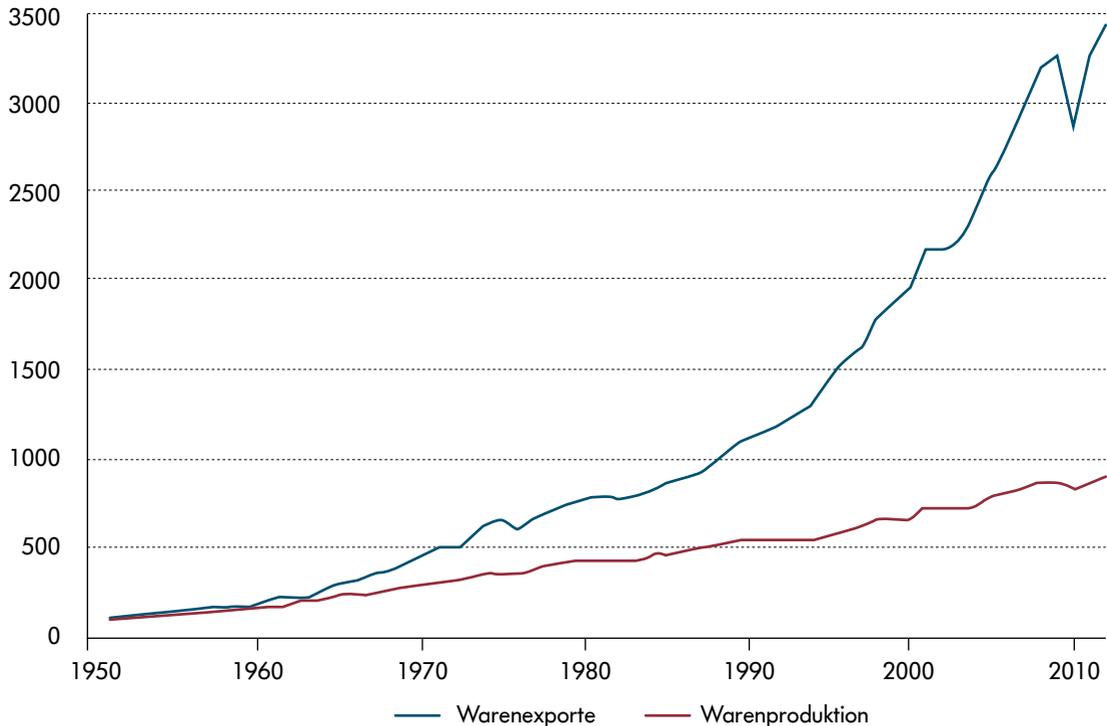
Diese „Hyperglobalisierung“, wie sie bisweilen genannt wird, wurde durch viele Motoren angetrieben.⁰² Zu nennen sind die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs oder der multilaterale Abbau von Zöllen im Rahmen der Uruguay-Runde, die 1995 auch zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) führte. Die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes im Rahmen des Maastrichter Vertrages sowie der

Abschluss des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) spielten eine Rolle. Und neben dem Abbau von politischen Handelsbarrieren waren auch Innovationen im Güterverkehr, rückläufige Transportkosten und die zunehmende Fragmentierung von Produktionsprozessen in globalen Wertschöpfungsketten für den starken Aufwuchs des Welthandels verantwortlich.

Vermutlich am meisten hat Asien beigetragen: Diverse asiatische Länder mischten ab den 1990er Jahren verstärkt im Konzert des Welthandels mit, etwa Südkorea, Vietnam oder Bangladesch. Aber all dies wird noch in den Schatten gestellt durch den beispiellosen wirtschaftlichen Aufstieg Chinas. Noch Mitte der 1980er Jahre unterhielt China kaum nennenswerte Handelsbeziehungen mit der westlichen Welt. Durch die vom ehemaligen chinesischen Staatschef Deng Xiaoping forcierte Reformpolitik änderte sich dies schlagartig. Getragen durch ein massives Produktivitätswachstum und enorm verbesserte Marktzugangsbedingungen, die sich aus dem Beitritt zur WTO 2001 ergaben, wuchs der Anteil Chinas am gesamten Welthandel zwischen 1985 und 2014 in einem historisch einzigartigen Prozess von praktisch null auf über 20 Prozent an. Der US-amerikanische Ökonom David Autor bezeichnete diese Entwicklung als „den größten ökonomischen Schock seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs“.⁰³

Natürlich ist die zweite Welle der Globalisierung – zumal aus deutscher Perspektive – kein ausschließlich chinesisches Phänomen. Immerhin fand die marktwirtschaftliche Transformation Osteuropas nach dem Fall des Eisernen Vorhangs direkt in unserer Nachbarschaft statt. Diese führte auch dort zu einer enormen Intensivierung von Handelsbeziehungen – im Weltmaßstab zwar geringer als ihr chinesisches Pendant, aber für uns spielten sie aufgrund der geografischen Nähe eine besondere Rolle.⁰⁴ Somit wurde für Deutschland der intensiviert Gü-

Abbildung: Globalisierung ab 1950. Die Volumina sind relativ zum Wert im Jahr 1950



Quelle: Welthandelsorganisation (WTO), International Trade Statistics

terhandel mit diesen zwei Partnern, China und Osteuropa, zu einer maßgeblichen Dimension der Globalisierung.

GLOBALISIERUNG UND WOHLSTAND

Handel erzeugt Wohlfahrtsgewinne, so die zentrale Erkenntnis der bahnbrechenden Arbeit des klassischen Ökonomen David Ricardo (1772–1823), die zu einem zentralen Eckpfeiler der Außenhandelstheorie und der Volkswirtschaftslehre insgesamt geworden ist.

01 Vgl. Laurence Chandy/Brina Seidel, Is Globalization's Second Wave about to Break?, Brookings Institution, Global View 4/2016; siehe hierzu auch den Beitrag von Jürgen Osterhammel in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.)

02 Vgl. Dani Rodrik, The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy, New York 2011.

03 David H. Autor/David Dorn/Gordon H. Hanson, The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade, in: Annual Review of Economics 8/2016, S. 205–240.

04 Siehe Wolfgang Dauth/Sebastian Findeisen/Jens Südekum, The Rise of the East and the Far East: German Labor Markets and Trade Integration, in: Journal of the European Economic Association 6/2014, S. 1643–1675.

Gemäß Ricardo fallen diese Wohlfahrtsgewinne für alle beteiligten Länder an. Es profitieren also sowohl die aufstrebenden Schwellenländer wie China als auch die entwickelten industrialisierten Staaten wie Deutschland und die USA. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Der wichtigste ist wohl, dass Außenhandel internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung erlaubt. Deutschland muss keine Ressourcen in der Produktion von Gütern binden, die andere Länder besser und günstiger herstellen können. Deutschland kann diese Erzeugnisse – zum Beispiel Textilien, einfache Elektroartikel oder Komponenten – importieren und sich in der Produktion auf das konzentrieren, was es besonders gut kann. Diesen sogenannten komparativen Vorteil gibt es typischerweise bei qualitativ hochwertigen und spezialisierten Industrieprodukten, zum Beispiel im Maschinenbau, in der Pharmabranche und – bis auf Weiteres – in der Automobilindustrie.

Spiegelbildlich entsteht in Schwellenländern wie China ein exportgetriebenes Wachstum. Dieses wird zumindest in der Anfangsphase durch den Export jener arbeitsintensiven Güter getragen. Im Gegenzug importiert China technolo-

gisch höher entwickelte Investitionsgüter, die heimische Produktionskapazitäten erweitern und dadurch zu Wirtschaftswachstum führen.

Diese Vorhersagen des Ricardo-Modells haben sich in der Realität ziemlich präzise bestätigt. Die chinesische Volkswirtschaft verzeichnete bisweilen Wachstumsraten von über zehn Prozent. Dort, wie auch in anderen asiatischen Schwellenländern, haben sich die realen Lebensverhältnisse von Millionen von Menschen erheblich verbessert. So ist der weltweite Anteil von Menschen in extremer Armut seit Anfang der 1990er Jahre von knapp 40 auf unter zehn Prozent gesunken, das globale Medianeinkommen hat sich verdoppelt, auch die Kindersterblichkeit und der Analphabetismus sind stark rückläufig.⁰⁵ Die Verbesserung der durchschnittlichen weltweiten Lebensbedingungen wurde maßgeblich durch die Entwicklungen in China determiniert.⁰⁶ Der ehemalige US-Präsident Barack Obama nannte die asiatische Entwicklung daher auch einmal „eine der größten Erfolgsgeschichten des Kapitalismus überhaupt“.⁰⁷ Ohne die Globalisierung wäre sie schlichtweg nicht denkbar gewesen.

Ein Musterbeispiel für Freihandel ist der Fall freilich nicht. China folgte mitnichten den Vorhersagen des klassisch liberalen Lehrbuchs, das umfassende, spontane und unilaterale Marktöffnungen empfiehlt. Vielmehr wurde die chinesische Integration in den Weltmarkt seitens der Zentralregierung intensiv gelenkt und von einer strategischen Industrie- und Währungspolitik begleitet, die Exporte begünstigte und gleichzeitig den Zugang zum chinesischen Markt begrenzte. Diese chinesische Interpretation diskreditiert aber nicht die Grunderkenntnis Ricardos: Globalisierung wirkt und führt zu realen Wohlstandsgewinnen.

GLOBALISIERUNGSKRITIK IN DER WESTLICHEN WELT

Laut Ricardo profitieren alle Länder, also auch die reichen Industriestaaten in Nordamerika und

⁰⁵ Vgl. Our World in Data, <https://ourworldindata.org>.

⁰⁶ Vgl. Christoph Lakner/Branko Milanovic, Global Income Distribution from the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession, in: *Revista De Economía Institucional* 32/2015, S. 71–128.

⁰⁷ Barack Obama, *The Way Ahead*, 8.10.2016, www.economist.com/news/briefing/21708216-americas-president-writes-us-about-four-crucial-areas-unfinished-business-economic.

Europa, vom Außenhandel. Die vergangenen Jahre zeigten jedoch, dass die Globalisierung in der westlichen Welt, gelinde gesprochen, nicht mehr den allerbesten Ruf genießt. Von links wie von rechts ist sie unter Beschuss geraten.

Im Oktober 2015 gingen in Berlin rund 250 000 Menschen gegen das geplante und inzwischen vorläufig auf Eis gelegte Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) und das mittlerweile in Kraft getretene Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) sowie für einen „fairen Welthandel“ auf die Straße. Das war vermutlich die größte Demonstration zum Thema Außenhandel, die es je gab. Getragen von Umwelt- und Verbraucherschützern, Sozialverbänden und Gewerkschaften artikulierten die Kritiker ihre Befürchtung vor einer Aushöhlung ökologischer und sozialer Standards und einer Machtverschiebung zugunsten von multinationalen Konzernen. Vergleichbare Anliegen dominierten den friedlichen Teil der Proteste gegen den G20-Gipfel in Hamburg im Juli 2017. Auch in den USA erhielt die Globalisierungskritik von links starken Zulauf, angeführt vom demokratischen Senator Bernie Sanders.

Auf der rechten Seite des politischen Spektrums sahen wir parallel das Erstarken populistischer und nationalistischer Strömungen. Die US-Präsidentschaftswahl konnte Donald Trump nur deshalb gewinnen, weil er einige traditionell demokratische Bundesstaaten wie Michigan und Pennsylvania auf seine Seite zog.⁰⁸ Diese Staaten im amerikanischen „Rust Belt“ haben in den vergangenen 25 Jahren einen schwerwiegenden wirtschaftlichen Abstieg erlebt, viel schlimmer als etwa das deutsche Ruhrgebiet. Dafür machte Trump die „schlechten Deals“ verantwortlich, die seine Vorgänger vor allem mit China eingegangen seien und die zu einer Überflutung mit Importen und korrespondierenden Beschäftigungsverlusten geführt hätten.

Im Vereinigten Königreich lief es ähnlich: Wäre nur in London abgestimmt worden, hätte es eine 60-prozentige Mehrheit für den Verbleib in der EU gegeben. Aber in den ehemaligen Industriezentren in Nord- und Mittelengland sahen sich viele Wählerinnen und Wähler von den urbanen Eliten abgehängt und nicht mehr repräsentiert. Der Begriff des „Globalisierungsverlierers“

⁰⁸ Siehe hierzu auch den Beitrag von Peter Sparding in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

machte die Runde. Und eben jener Begriff ist mittlerweile auch im deutschen Diskurs angekommen, wenn es um die Wahlerfolge der AfD bei Landtagswahlen und der Bundestagswahl 2017 geht.

Zwischen der Globalisierungskritik von links und rechts gibt es offensichtlich tief greifende weltanschauliche Unterschiede. Aber allein die vielen rhetorischen Parallelen, die es zwischen Trump und Sanders beim Thema Außenhandel gibt, zeigen, dass beide im Kern um dasselbe Problem kreisen: die Verteilungseffekte der Globalisierung.

WACHSTUMS- UND VERTEILUNGSEFFEKTE DES AUßENHANDELS

Die Existenz von Globalisierungsverlierern steht keineswegs im Widerspruch zur Aussage Ricardos, dass alle Länder vom Außenhandel profitieren. Das folgende, stark vereinfachende Beispiel in der *Tabelle* kann helfen, eine wichtige Grundkenntnis zu verdeutlichen.

Stellen wir uns ein Land vor, in dem es zwei Gruppen von Akteuren gibt. Für den Moment genügt es, sie A und B zu nennen, ohne sie genauer zu beschreiben. Wir betrachten das Land zunächst zu einem Zeitpunkt um das Jahr 1990 (genannt „Vorher“), als die zweite Welle der Globalisierung gerade erst begann. In dieser Ausgangssituation besitzt die Gruppe B annahmegemäß ein reales Einkommen von 20 und ist damit doppelt so reich wie Gruppe A, die nur 10 verdient. Das gesamte Bruttoinlandsprodukt des Landes beträgt zum Zeitpunkt „Vorher“ somit 30.

Zum heutigen Zeitpunkt (genannt „Nachher“) unterscheiden wir vier mögliche Szenarien: In allen Szenarien ist das Gesamteinkommen des Landes von 30 auf 36 gestiegen. Dieses Wachstum ist kompatibel mit der Aussage Ricardos, dass jedes Land insgesamt von der Globalisierung profitiert. Aber die Szenarien unterscheiden sich hinsichtlich der Verteilung dieses Zugewinns: Szenario 1 und 2 könnte man ein „inklusive Wachstum“ attestieren. Hier steigen alle Einkommen gleichmäßig beziehungsweise profitiert die arme Gruppe A sogar besonders. In Szenario 3 fallen hingegen sämtliche Zugewinne ausschließlich bei Gruppe B an, während das Einkommen der Gruppe A auf dem Niveau von vorher stagniert. Noch gravierender ist es in Szenario 4: Hier verliert Gruppe A absolut gesehen von 10 auf 8,

es geht ihr also real schlechter als vorher, während Gruppe B stark überdurchschnittlich zulegt.

Welches Szenario tritt nun am wahrscheinlichsten ein? Die Außenhandelstheorie hält auf diese Frage eine unangenehme Antwort bereit: Ein rein marktlicher Allokationsprozess neigt durchaus zum Szenario 4, das von vielen (zumaal von Gruppe A) als unfreundlich empfunden werden dürfte. Hier koexistiert nämlich ein aggregierter Gewinn mit individuellen Verlusten. Globalisierung erzeugt innerhalb des Landes Gewinner und Verlierer, und der Gesamtzuwachs kommt zustande, weil die Gewinner stärker gewinnen als die Verlierer verlieren.

Diese Erkenntnis ist weder neu, noch irgendwie linkskeynesianisch oder marxistisch angehaucht. Das Resultat basiert auf dem Theorem von Wolfgang Stolper und dem Nobelpreisträger Paul Samuelson aus dem Jahr 1941, das ein integraler Bestandteil der neoklassischen Außenhandelstheorie ist, die auf dem Paradigma des vollständigen Wettbewerbs mit perfekt funktionierenden Märkten beruht. Es ist gewissermaßen Teil des ökonomischen Mainstreams und in allen guten Lehrbüchern zu finden.

Für das Zustandekommen von Szenario 4 wirken mehrere Faktoren zusammen: Einerseits führt Außenhandel zu handfesten Vorteilen für alle, nämlich neue, bessere und günstigere Produkte. Aber Außenhandel führt auch zu Strukturwandel, und hier liegt der Schlüssel für die Probleme: Länder spezialisieren sich auf die Bereiche, in denen sie besonders gut sind. Deutschland und die USA haben im Weltmaßstab einen komparativen Vorteil bei technologisch hochentwickelten Gütern, die relativ viel Humankapital, also sehr gut ausgebildete Beschäftigte und Spezialisten, benötigen. Einfache Arbeit mit geringen Qualifikationsprofilen und einem hohen Anteil an Routinetätigkeiten ist in diesen Exportsektoren aber nicht so wichtig.

Schwellenländer wie China haben ihren komparativen Vorteil hingegen eher in arbeitsintensiven Branchen. Folglich werden diese Branchen – etwa die Textil- oder Spielwarenindustrie – im Zuge des Globalisierungsprozesses in Deutschland schrumpfen, weil wir diese Güter fortan importieren. Hierdurch werden bei uns Arbeitskräfte freigesetzt. Die expandierenden kapitalintensiven Exportunternehmen benötigen aber nicht so viel zusätzliches Personal. Die Folge ist, dass sich die relative Nachfrage nach ein-

Tabelle: Wachstums- und Verteilungseffekte des Außenhandels

	VORHER	NACHHER			
		Szenario 1 „Pro Poor Growth“	Szenario 2 gleichmäßiges Wachstum	Szenario 3 Kompensation der Verlierer	Szenario 4 Stolper- Samuelson
Gruppe A	10	14	12	10	8
Gruppe B	20	22	24	26	28
Summe	30	36	36	36	36

Quelle: Eigene Darstellung

facher Arbeit und damit die Löhne und Einkommen derer, die sie verrichten, reduzieren.

In Ländern wie Deutschland oder den USA werden Kapitalbesitzer und Hochqualifizierte besonders von der Globalisierung profitieren, während einfache und niedrig qualifizierte Arbeiter tendenziell verlieren. In Schwellenländern wie China und vielen osteuropäischen Staaten ist es gerade andersherum. Es ist deshalb auch nicht erstaunlich, dass breite Bevölkerungsschichten dort insgesamt weit weniger globalisierungskritisch sind als in der westlichen Welt.⁰⁹

UNVERMEIDLICHE GLOBALISIERUNGSVERLIERER?

Nun wäre es arg verkürzt zu behaupten, dass innerhalb der Industriestaaten der Außenhandel zwingend dazu führt, dass die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden. Das Stolper-Samuelson-Theorem läuft zwar auf diese Aussage hinaus. Aber es ist kein Naturgesetz, sondern eine statische Theorie, die potenziell andere relevante Faktoren ausblendet.

So könnte Außenhandel durchaus zu einem allgemeinen Lohn- und Einkommenswachstum infolge von Produktivitätssteigerungen führen. Immerhin erreichen Firmen einen größeren

Absatzmarkt, sodass sich die Anreize für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen verbessern. Außerdem erhalten sie Zugang zu besseren Technologien, die in einer globalisierten Welt rascher international diffundieren. Ein dadurch erzeugter allgemeiner Wachstumseffekt wird oft als *lifting all boats* bezeichnet und könnte parallel zu den oben dargestellten Verschiebungen stattfinden. Ist er hinreichend stark, dann würden die Verlierer nur noch relativ zu den Gewinnern, aber nicht in einem absoluten Sinne verlieren.

Auf der anderen Seite kann es zu weiteren Problemen auf der Verliererseite kommen: So gilt das Stolper-Samuelson-Argument bereits in einem hypothetischen Umfeld mit perfekter Mobilität, wo zum Beispiel ein entlassener Schneider über Nacht einen neuen Job in der Automobilindustrie fände. Selbst wenn das so wäre, würden sich die Löhne für einfache Tätigkeiten aufgrund der relativen Nachfrageverschiebung reduzieren. Aber ein Berufs- und Branchenwechsel ist in der Realität für die betroffenen Individuen keineswegs so einfach zu verkraften, sondern geht mit enormen individuellen Anpassungskosten einher.¹⁰ Globalisierungsverlierer sind also mit mehreren Problemen konfrontiert.

Weitere Chancen und Risiken kommen hinzu, denn Globalisierung ist vielschichtiger als bloß eine Intensivierung des Güterhandels. Sie eröffnet ebenso die Möglichkeit, dass Firmen Teile ihrer Wertschöpfungskette oder ganze Produktionsstandorte ins Ausland verlegen. Sie umfasst zu-

⁰⁹ Siehe Ina Jäkel/Marcel Smolka, Trade Policy Preferences and Factor Abundance, in: Journal of International Economics 106/2017, S. 1–19. Dass in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern eine hohe Ungleichheit herrscht, hat häufig nichts mit dem Außenhandel oder den Verteilungseffekten der Globalisierung zu tun, sondern mit den dortigen oft autokratischen und korrupten Institutionen. Der Effekt von Handelsliberalisierung ist in diesen Ländern grundsätzlich zwar „inkluisiver“, weil der komparative Vorteil auf arbeitsintensiven Gütern liegt, aber das kann durch die Selbstbereicherung von herrschenden Kasten überlagert werden.

¹⁰ Siehe David Autor/David Dorn/Gordon H. Hanson, The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the US, in: American Economic Review 6/2013, S. 2121–2168; eine Analyse für Deutschland bieten Dauth/Findeisen/Südekum (Anm. 4).

dem die Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs sowie zunehmend auch internationale Migrationsströme. Ähnlich wie beim klassischen Güterhandel haben all diese Phänomene wichtige Wachstums- und Effizienzpotenziale, sie vergrößern also tendenziell auch das gesamte zur Verfügung stehende Einkommen. Aber sie kommen deswegen nicht automatisch allen Menschen gleichermaßen zugute. Überall ergeben sich komplizierte Verteilungsimplicationen.

Ob und wenn ja wie viele Menschen in der westlichen Welt durch die Globalisierung real schlechter gestellt wurden, lässt sich aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge kaum seriös beziffern. Unstrittig ist aber, dass Einkommensverteilungen in praktisch allen Industriestaaten seit 1990 ungleicher geworden sind. Die Globalisierung hatte daran einen gewichtigen Anteil. Selbst wenn alle in einem absoluten Sinne durch sie gewonnen hätten, was durchaus unstritten ist, so haben längst nicht alle im gleichen Ausmaß profitiert. Diese ungleiche Begünstigung durch einen Prozess, der oft als exogen und von außen vorgegeben wahrgenommen wird, ist wohl letztlich der Kern für die verschiedenen Spielarten der Globalisierungskritik, die wir in Europa und Nordamerika beobachten.

PROTEKTIONISMUS ALS ANTWORT?

Die Agenda des Protektionismus und der nationalen Abschottung laufen letztlich auf den Versuch hinaus, die Uhr zurückzudrehen. Wenn Globalisierung tatsächlich in das Szenario 4 in der *Tabelle* führt, dann würde doch – schematisch gesprochen – die Verlierergruppe A durch die Rückkehr zur Situation „Vorher“ in ihren Realeinkommen rehabilitiert. Globalisierungskritik von rechts scheint beseelt von diesem Gedanken, dass die Wiedergeburt von Handelsbarrieren die heimische Industrie in ein goldenes Zeitalter zurückführen könnte – wofür auch der Slogan „Make America Great Again“ steht.

Ob das realistisch ist, darf stark bezweifelt werden. Die obigen Modellzusammenhänge sind rein statischer Natur und vernachlässigen dynamische Faktoren. Was würde also geschehen, wenn Donald Trump (der persönlich ein Mitglied der Gewinnergruppe B ist) im Extremfall sämtliche Handelsverflechtungen mit dem Rest der Welt kappte, etwa durch ei-

nen Austritt aus der WTO und die Einführung von hohen Importzöllen? Sofort wären sämtliche allgemeine Vorteile von Außenhandel passé. Die Preise für amerikanische Konsumenten würden enorm steigen, weil die günstigen Importe von Final- und Zwischengütern wegfallen und alle Wertschöpfungsketten wieder national organisiert werden müssten. Aber entstehen dadurch nicht viele neue Jobs in der Industrie, sodass die Nachteile aufgefangen werden? Nein, vermutlich nicht – denn die Technologie ist heute nicht mehr dieselbe wie in den frühen 1990er Jahren. Selbst wenn die amerikanische Industrieproduktion wieder anstiege, sie würde nicht mehr vom *blue-collar worker* (Arbeiter im Blaumann) erledigt, sondern vornehmlich von Maschinen und Robotern. Unter dem Strich verbliebe der aggregierte Wohlstandsverlust, aber der Gruppe A ginge es wohl trotzdem nicht wieder besser.

Der Nobelpreisträger Paul Krugman hat hierfür ein bittersüßes Bild entworfen: Ein Fußgänger wird von einem Auto überfahren und liegt am Boden. Der Fahrer bemerkt den Unfall und will ihn rückgängig machen. Aber das gelingt ihm nicht dadurch, dass er den Rückwärtsgang einlegt und den Verletzten nochmals überrollt.¹¹

GESTALTUNG DER GLOBALISIERUNG

Niemand wird es der Verlierergruppe verdenken können, dass sie Kritik an einer Globalisierung übt, die ihr am Ende des Tages nichts oder zumindest weit weniger als anderen gebracht hat. Deutlich sinnvoller als ein protektionistischer Reflex ist hingegen eine gänzlich andere Strategie zur Gestaltung der Globalisierung: eine faire Umverteilung der Zugewinne.

Das Stolper-Samuelson-Theorem bezieht sich auf die Markteinkommen der Akteure. Diese Primärverteilung kann aber wirtschaftspolitisch beeinflusst werden. Das Gesamteinkommen des Landes wächst insgesamt an, im Beispiel von 30 auf 36. Also kann der Staat der Gruppe B einen Teil des Zugewinns wieder entziehen und an Gruppe A kanalisieren. Das Mindestmaß an notwendiger Umverteilung entspricht dabei dem Szenario 3. Aber auch die weitergehenden Szenarien 1 und 2 sind

¹¹ Paul Krugman, Oh! What a Lovely Trade War, 3.7.2017, www.nytimes.com/2017/07/03/opinion/trump-trade-war.html.

prinzipiell umsetzbar, denn beide Gruppen würden immer noch absolut gewinnen.

Bisweilen wird argumentiert, dass diese Kompensation der Verlierer immer bloß angekündigt, aber nie in die Tat umgesetzt worden sei.¹² Diese Aussage erscheint mir zu einseitig. Das Steuer- und Sozialsystem sorgt im gewissen Maße permanent für Einkommensumverteilung und Absicherung, unabhängig von der Globalisierung, und in Deutschland sogar mehr als anderswo. Ein handelsinduzierter Anstieg in der Ungleichheit der Bruttoeinkommen wird auf diesem Weg bei den verfügbaren Nettoeinkommen wieder gedämpft. Trotzdem scheinen viele das gegenwärtige Maß der Umverteilung als unzureichend zu empfinden. Um breite Akzeptanz für den insgesamt wohlfahrtssteigernden Prozess der Globalisierung zu erzeugen, genügt es nicht, wie in Szenario 3 bloß reale Verluste bei Gruppe A zu vermeiden. Es sind echte Zugewinne auf breiter Basis erforderlich, wie in den Szenarien 1 oder 2, um mehrheitlichen Zuspruch zu gewinnen.

Was unter einer „Kompensationspolitik“ für die Verlierer der Globalisierung genau zu verstehen ist, wurde lange Zeit unter Ökonomen kaum diskutiert. Es ist durchaus fraglich, ob mehr klassische Einkommensumverteilung das probate Mittel der Wahl ist. Statt auf monetäre Entschädigungen für erlittene Einkommensverluste zu setzen, könnte die geeignete Antwort eher in einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik liegen.¹³ Auch die kostet freilich Geld und erfordert einen effektiven Finanzierungsbeitrag der Globalisierungsgewinner. Diesen zu erhalten, wird jedoch immer schwieriger in einer Welt der mobilen Steuerbasen, die durch zunehmende Einkommensverlagerung in Steueroasen gekennzeichnet ist. Zentral ist außerdem die soziale Durchlässigkeit zwischen den Gruppen. Um im Bild zu bleiben: Es muss individuell möglich bleiben, intra- oder zumindest intergenerationell von der Verlierergruppe in die Gewinnergruppe zu wechseln. Hierfür scheint Bildungspolitik das entscheidende Mittel zu sein.

¹² Vgl. Dani Rodrik, *Populism and the Economics of Populism*, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper No. 23559, 6/2017.

¹³ Vgl. Jens Südekum, *Die Globalisierungsverlierer kompensieren – aber wie?*, in: *Wirtschaftsdienst* 8/2017, S. 566–570; ders., *Wie kann der Staat Wettbewerbsverlierern helfen?*, 23.9.2017, www.faz.net/aktuell/-15210042.html.

AUSBLICK

Für eine funktionierende Globalisierung reicht Freihandelspolitik alleine nicht aus. Sie muss kombiniert werden mit einem breit angelegten Gesellschaftsvertrag, der die Zugewinne aus der Globalisierung breit streut.

Die vielleicht wichtigste Erkenntnis der vergangenen Jahre ist, dass sich ein solches „inklusive Wachstum“ nicht mehr von selbst einstellt. In arbeitsreichen Schwellenländern mag dies aufgrund der dortigen komparativen Vorteile noch funktionieren. Aber in den hoch entwickelten, kapitalreichen Industriestaaten ist ein aktives wirtschaftspolitisches Eingreifen erforderlich, ganz im Sinne des liberalen Lehrbuchsatzes von der „Kompensation der Globalisierungsverlierer“. Die Notwendigkeit dazu besteht schon seit geraumer Zeit. Aber es hat wohl erst der globalen Finanzkrise und der daraufhin einsetzenden Entfesselung des Populismus bedurft, damit die Thematik ganz oben auf die Agenda kommt.

Bei der Ausgestaltung dieses Programms müssen viele unterschiedliche Politikbereiche ineinandergreifen, von der Steuer- und Sozialpolitik, über die Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik, bis hin zur Bildungspolitik. In vielen Domänen, etwa beim Kampf gegen Steueroasen, ist zudem internationale Koordination erforderlich, weil einzelne Länder unilateral kaum etwas ausrichten können. Scheitert diese Mammutaufgabe, werden Protektionismus und Populismus vermutlich die Oberhand gewinnen – mit allen Konsequenzen, die das haben wird.

JENS SÜDEKUM

ist Professor für internationale Volkswirtschaftslehre des Düsseldorfer Instituts für Wettbewerbsökonomie (DICE) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Seine Forschungsschwerpunkte sind internationaler Handel, Regionalökonomie und Arbeitsmarktökonomie.
suedekum@dice.hhu.de

ZUR GESCHICHTE DES FREIHANDELS

Jürgen Osterhammel

Die Geschichte des Freihandels lässt sich nicht simpel als eine kontinuierliche und stetige Entwicklung erzählen, die in der Gegenwart kulminiert. Dies liegt vor allem daran, dass man unter „Freihandel“ verschiedene Dinge verstehen kann, die nur locker miteinander zusammenhängen.

Erstens lässt sich von einem „freien“ Warenaustausch in der Geschichte überall dort sprechen, wo politische Machthaber keinen Zugriff auf Geschäfte haben. Seit es den Staat gibt, haben Herrscher und ihre Bürokraten in allen Zivilisationen versucht, Handel zu kontrollieren und von ihm zu profitieren. Monopolerträge und Zölle gehören zu den ältesten Einnahmequellen von Obrigkeiten. Chancen für freien Handel haben sich über Jahrtausende hinweg von Fall zu Fall immer wieder aus dem Konflikt zwischen Händlern und Herrschern ergeben. Wir haben es hier mit einer Fülle von Praktiken und von einzelnen historischen Situationen zu tun, über die man verallgemeinernd nur sagen kann, dass Handel in der Geschichte fast immer in Politik und Gesellschaft „eingebettet“ und gegenüber Eingriffen von außen verwundbar war. Das jüngste Beispiel dafür boten die sozialistischen Planwirtschaften des 20. Jahrhunderts.

Zweitens gibt es bis heute den Freihandel als System oder auch „Regime“. Dieses System ordnet das Marktgeschehen und unterwirft es einheitlichen Regelungen. Solche Regelungen gehen ebenfalls von Regierungen aus, aber nicht als Ad-hoc-Manipulation von Handelspraxis, sondern als „Außenhandelspolitik“ und in einer doppelten juristischen Form: einerseits in Gestalt *einzelstaatlicher* Zollgesetze, die ein Staat zur Regelung jenes Warenverkehrs erlässt, der als Import (in geringerem Maße auch als Export) die Grenzen seines Souveränitätsraums kreuzt, andererseits als Handelsverträge *zwischen* Staaten. Beides hängt eng miteinander zusammen, sodass sich bei Freihandel in diesem zweiten Sinne stets innen- und außenpolitische Aspekte durchdringen. Als System und internationale Vertragsordnung ist Freihandel ein relativ neues Phänomen der Weltge-

schichte, das in Europa entstand und sich von dort aus über den Globus ausbreitete. Es gibt ihn erst seit der Mitte des 19. Jahrhunderts.

Drittens lässt sich Freihandel als eine wirtschaftspolitische Lehre und Doktrin verstehen. Man findet sie spurenweise in Schriften von europäischen Ökonomen seit dem 17. Jahrhundert.⁰¹ Diese Theoretiker wandten sich gegen die damals herrschende Lehre des „Merkantilismus“ und versuchten, die Herrschenden davon zu überzeugen, dass es im Interesse des Staates liegt, den Handel bei möglichst wenig behördlicher Steuerung Privatleuten zu überlassen. Dahinter steht die im 18. Jahrhundert neu aufkommende doppelte Vorstellung, dass Märkte sich erfolgreich selbst regulieren und eine Volkswirtschaft „wachsen“ kann. Wenn die Liberalisierung zur Ausweitung des Handels führe, könne der Staat durch eine prozentual geringere Abschöpfung mindestens ebenso hohe Einnahmen erzielen wie durch hohe Belastungen, die den Warenverkehr einschnüren.

Einzelne Ökonomen hatten verschiedentlich großen Einfluss auf die Gestaltung von Handelsregimen. Dennoch bildet dieser ideengeschichtlich-theoretische Strang eine teilweise separate Geschichte. Denn Freihandelsordnungen lassen sich nicht als unmittelbare Umsetzungen ökonomischer Lehrmeinungen in Gesetzgebung begreifen. Dies liegt generell daran, dass man für keine Epoche den Einfluss von Experten auf Politiker überschätzen sollte.

Zwei weitere Aspekte sind zu bedenken: Zum einen hat jedes Außenhandelsgesetz eine fiskalische Seite; es betrifft nicht nur ein philosophisches Abstraktum wie die „Freiheit“ des Handels, sondern hat direkten Einfluss auf die Staatsfinanzen. Die Entscheidung darüber lässt sich kein Staat von Nichtpolitikern aus der Hand nehmen. Zum anderen sind Zölle stets in hohem Maße kontrovers und politisch umkämpft gewesen. In den vergangenen Jahrzehnten waren die Europäer so sehr an Freihandelsverhältnisse auf ihrem eigenen Kontinent gewöhnt, dass sie Zollfragen als admi-

nistrative Selbstverständlichkeit betrachteten und deshalb ignorierten. Kein Wahlkampf wird heute um das Thema von Einfuhrzöllen geführt.

Im 19. Jahrhundert war dies anders. Damals war der Öffentlichkeit bewusst, dass Außenhandelsregime mit bestimmten Interessen verbunden sind. Landwirte und Industriefabrikanten, Konsumenten und Produzenten verteidigten Interessen, die oft diametral gegeneinander standen. Auch ist es heute in wohlhabenden Ländern schwer zu verstehen, dass die Preise von Grundnahrungsmitteln eine fundamentale politische Tatsache sein können. Auf diese Preise wiederum kann ein Zollgesetz mitunter drastische Auswirkungen haben. Aus all diesen Gründen ist die reine ökonomische Theorie des Freihandels immer in tagespolitische Auseinandersetzungen hineingezogen worden. Auch „Handelskriege“ zwischen Staaten, die stets primär mit zollpolitischen Instrumenten ausgetragen werden, folgen eher einer politischen als einer wirtschaftlichen Logik. Sie werden oft auch dann geführt, wenn sie ökonomischer Rationalität widersprechen.

Erst die in den Jahren 2014 bis 2016 stürmisch geführten Auseinandersetzungen um das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) haben Handelsfragen nach langer Zeit wieder auf die Tagesordnung der politischen Debatte gesetzt. Der neue Protektionismus der USA unter Präsident Donald Trump garantiert dem Thema ebenso anhaltende Aufmerksamkeit wie der Versuch des Vereinigten Königreichs, sich vom angeblichen Vertragszwang der europäischen Handelsordnung zu befreien. Gerade im Lichte der Brexit-Politik ergeben sich bemerkenswerte Rückbezüge zur Geschichte. Denn „Free Trade“ war ursprünglich ein britisches Projekt.

FREIHANDELSREVOLUTION UND ERSTE GLOBALISIERUNG

Programm und Praxis des Freihandels entstanden im frühviktorianischen Großbritannien nicht – wie man gelegentlich liest – als doktrinäre Realisierung der aus dem 18. Jahrhundert stammenden Theorien von Adam Smith, sondern aus einer

01 Vgl. Douglas A. Irwin, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton 1996, S. 45–63; stärker wirtschaftstheoretisch ausgerichtet ist Jürg Niehans, *Geschichte der Außenwirtschaftstheorie im Überblick*, Tübingen 1995.

komplizierten politischen Gemengelage. Aus primär innenpolitisch motivierten Entscheidungen in einem einzigen Land, das damals die leistungsfähigste Industrie- und Handelsnation der Welt war, erwuchs schließlich eine neue internationale Wirtschaftsordnung.⁰²

Nach dem Ende der napoleonischen Kriege 1815 wurden in Großbritannien bestehende Einfuhrzölle auf Getreide durch die sogenannten Corn Laws weiter erhöht, um den Interessen der Landwirtschaft, vor allem der adligen Großgrundbesitzer, entgegenzukommen. Dies bedeutete jedoch gleichzeitig, dass sich die Lebenshaltung in den rasch wachsenden Städten verteuerte. Die Zollfrage betraf also einen großen Teil der britischen Gesellschaft, die ohnehin in der Zeit der Frühindustrialisierung tief gespalten war. Als 1837 eine Wirtschaftskrise ausbrach, machten viele in der aufstrebenden Mittelschicht die Corn Laws dafür verantwortlich – die Arbeiterklasse war damals noch nicht wahlberechtigt und daher von geringem politischen Gewicht.

1839 bildete sich unter der Führung des Unternehmers Richard Cobden und des späteren Parlamentsabgeordneten John Bright die Anti-Corn Law League, die zu einer der einflussreichsten Lobbyvereinigungen der Epoche wurde. Sie setzte innerhalb wie außerhalb des Parlaments ein reiches Arsenal an Agitationsmitteln ein und argumentierte sowohl interessenpolitisch – denn Unternehmer wie Arbeiter waren gleichermaßen an niedrigen Nahrungsmittelpreisen interessiert – als auch moralisch: Die Corn Laws symbolisierten in den Augen ihrer Gegner ein veraltetes System der Einschränkung der freien Marktkräfte durch irrationale „Monopole“. Hier verschafften sich sowohl die neue Wissenschaft der politischen Ökonomie als auch eine christlich begründete Moralisation der Politik Geltung.

Als 1845 in Irland, das damals zum Vereinigten Königreich gehörte, eine schwere Erntekrise ausbrach, die in Irland selbst zu einer Hungersnot und in England zu Versorgungsengpässen führte,

02 Das Folgende z. T. nach Anthony Howe, *Free Trade and Liberal England 1846–1946*, Oxford 1997; zusammenfassend ders., *Free Trade and the Victorians*, in: Andrew Marrison (Hrsg.), *Free Trade and Its Reception 1815–1960: Freedom and Trade*, Bd. 1, London 1998, S. 164–183; ders., *Free Trade and Global Order: The Rise and Fall of a Victorian Vision*, in: Duncan Bell (Hrsg.), *Victorian Visions of Global Order: Empire and International Relations in Nineteenth-Century Political Thought*, Cambridge 2007, S. 26–46.

setzte Premierminister Sir Robert Peel 1846 mit einer knappen parlamentarischen Mehrheit die Aufhebung der Getreidezölle durch. Nach einer Übergangszeit trat diese Maßnahme 1849 in vollem Umfang in Kraft. Die Verteidiger des Protektionismus gaben sich geschlagen. In den 1850er Jahren wurde ein zunehmend auf andere Bereiche ausgeweiteter Freihandel allmählich zum parteiübergreifenden Konsens der britischen Politik. Mit jedem Jahreshaushalt wurden die Zölle weiter reduziert.

Diese Maßnahmen waren Teil eines umfassenden Pakets liberaler Politik. Ebenfalls dazu gehörten das Währungssystem des Goldstandards, das Zurückfahren der Staatsausgaben auf ein für polizeiliche und militärische Zwecke unerlässliches Minimum („Nachtwächterstaat“), eine möglichst gewaltarme nationale und imperiale Interessenwahrnehmung in Übersee („Empire on the Cheap“) und die Senkung der Einkommensteuer: eine Politik, die vor allem von dem langjährigen Premierminister William Ewart Gladstone repräsentiert wurde, dem neben Richard Cobden einflussreichsten „Free Trader“ des 19. Jahrhunderts.

Das Ziel eines schlanken Staates, der ein zwangsläufiges Pendant des Freihandels war, entsprang bei Gladstone nicht – wie bei einigen Republikanern heute in den USA – einer fanatischen Staatsverachtung, sondern wesentlich der Überlegung, dass ein Staat, der wenig reguliert und wenig zu verteilen hat, nicht so leicht zur Beute von Interessengruppen werden kann: ein weiteres Beispiel für die enge Verschränkung von Innen- und Außenpolitik. Dieses politische Motiv trat zu der ökonomischen Erwartung hinzu, dass Freihandelsliberalismus der beste Garant für wirtschaftliches Wachstum sei.

Ohne dazu von Großbritannien gezwungen zu werden, bewegten sich andere Handelsnationen in die gleiche Richtung: Die USA kamen bereits 1846 der zu erwartenden britischen Zollsensung mit dem sogenannten Walker Tariff zuvor, der die Zölle auf breiter Front reduzierte und bereits in kurzer Zeit die erwünschte Wirkung zeigte: Das Handelsvolumen stieg so rasch, dass sich die absoluten Zolleinnahmen des Staates deutlich erhöhten.

Eine andere Reaktion auf die sich anbahnende britische Freihandelspolitik wäre ein verstärkter Zollschutz junger und noch nicht weltmarktauglicher Industrien gegenüber der übermächtigen britischen Konkurrenz gewesen. Dies war eine

Strategie, die der schwäbische Ökonom Friedrich List 1841 in seinem Hauptwerk „Das nationale System der politischen Ökonomie“ empfahl. List war allerdings kein Gegner transnationaler Verflechtung. Er schlug einen reichhaltigen „Mix“ wirtschaftspolitischer Maßnahmen vor, mit dem nachholende Ökonomien ihre Stellung in der Weltwirtschaft optimieren konnten. Er sprach lieber von „Erziehungszöllen“ als von „Schutzzöllen“. Für Deutschland war List außerdem ein Vorkämpfer des 1834 geschaffenen Zollvereins. International einflussreich wurden seine Theorien lange nach seinem Tod für die Entwicklungsstrategien von Nachzögern.⁰³

1860 vollendeten die politischen Institutionen in Großbritannien die 1846 begonnene „Freihandelsrevolution“ mit der Entscheidung, alle Zölle abzuschaffen, die mit einzelnen Nationen auf der Basis von Gegenseitigkeit eingeführt worden waren. Die Entscheidung war unilateral und nicht an Gegenleistungen gebunden. Es blieben nur einige politisch harmlose Einfuhrzölle für etwa 20 Luxusgüter wie Tabak, Tee, Bier oder Wein, die in der Art von Konsumsteuern der Sicherung der Staatseinnahmen dienten.

Damit war im Prinzip – und bald weitgehend auch in der Praxis – dreierlei erreicht: *Ers*tens war das heute von radikalen Marktliberalen erneut angestrebte Ziel von „Global Free Trade“ auf dem Papier realisiert. *Zweitens* entfiel der Zoll als Steuerungsinstrument der Handels- und damit auch der Außenpolitik. Die führende Industrie- und Handelsmacht der Welt machte keine Deals mehr. Damit sollten sich auch die langwierigen und umständlichen bilateralen Vertragsverhandlungen erübrigen, die den dünn besetzten diplomatischen Dienst des Vereinigten Königreichs jahrzehntelang beschäftigt hatten. *Drittens* änderte das britische Weltreich seinen Charakter, denn die traditionelle Bevorzugung der Kolonien (*imperial preference*), die diesen den Zugang zum Markt der britischen Inseln erleichterte, wurde aufgehoben. Umgekehrt endete die Abschottung der Kolonien: Die britischen Kolonien wurden für Waren, Schiffe und Menschen aus Drittstaaten geöffnet.⁰⁴

03 Siehe Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London 2006, S. 3–6.

04 Die aus dem 17. Jahrhundert stammenden alten Navigation Acts, die dies verhindert hatten, waren bereits 1849 abgeschafft worden.

MARKTINTEGRATION UND „FREIHANDELSIMPERIALISMUS“

Auf diese Weise entstand in Europa etwa zwischen 1846 und 1860 erstmals ein „gemeinsamer Markt“, an dem außer dem Zarenreich alle größeren europäischen Staaten teilnahmen. Ironischerweise geschah dies aber nicht, wie „Unilateralisten“ in Großbritannien es sich vorgestellt hatten, durch eine automatische Kettenreaktion in Imitation des unwiderstehlichen Beispiels der Briten. Ohne Verträge ging es nicht: 1860 schlossen Großbritannien und das Frankreich des Kaisers Napoleon III., der sich davon eine Belebung der schwächelnden französischen Wirtschaft versprach, den Cobden-Chevalier-Handelsvertrag – benannt nach Richard Cobden und seinem französischen Hauptverhandlungspartner Michel Chevalier.⁰⁵ Cobden sah den Vertrag zusätzlich als eine gute Gelegenheit, ökonomische Vernunft in Europa zu verbreiten und erzieherisch im Sinne des Liberalismus zu wirken. Innerhalb weniger Jahre folgten 56 weitere Verträge, die bilateral zwischen europäischen Regierungen ausgehandelt wurden und erstmals eine internationale Marktordnung schufen. Über die Meistbegünstigungsklausel, den zentralen Mechanismus des Systems, kamen alle Teilnehmer am Cobden-Chevalier-Netzwerk in den Genuss der jeweils günstigsten Regelung, die irgendwo vereinbart wurde.⁰⁶

Welche Länder und welche gesellschaftlichen Gruppen innerhalb der einzelnen Länder von dieser neuen Ordnung in welcher Weise profitierten, bleibt unter Wirtschaftshistorikern umstritten. Entscheidend ist, dass ein solch beispielloses Vertragsgeflecht überhaupt zustande kam. Es gab allerdings keinen multilateralen Vertrag und keine übergeordnete Instanz, also so etwas wie eine supranationale europäische Handelsorganisation, die das Funktionieren des Systems überwachte und garantierte. Es war deshalb instabil und krisenanfällig.

Der Freihandel war bereits bei Cobden der Grundidee nach ein Projekt von globaler Reichweite. Was aber, wenn Staaten außerhalb Euro-

pas seine Vorzüge nicht einsahen? Mit den jungen Staaten Lateinamerikas, die sich während der Unabhängigkeitsrevolution (1808 bis 1826) als Republiken beziehungsweise Monarchien (Brasilien) von Spanien und Portugal gelöst hatten, schloss London schon früh einseitige Freihandelsverträge, die aber bereits nach 1850 überflüssig wurden, weil die Eliten des Kontinents von sich aus an möglichst engen wirtschaftlichen Beziehungen mit Großbritannien interessiert waren.⁰⁷

China und Japan hingegen hatten traditionell ihre Außenwirtschaftsbeziehungen strikt kontrolliert und Ausländern keinen freien Marktzugang gewährt; Außenhandel wurde über staatlich lizenzierte Kaufleute abgewickelt. Diese großen Länder wurden von Großbritannien durch den Einsatz von Gewalt (Opiumkrieg gegen China, 1839 bis 1842) oder von US-Amerikanern und Briten gemeinsam durch deren Androhung (sogenannte Öffnung Japans, 1853 bis 1858) gezwungen, auf ihre Zollhoheit zu verzichten und ausländische Waren zu einem nominellen Niedrigzoll in ihre Länder zu lassen. Zumindest in den 1840er und 1850er Jahren wurden Freihandelsziele also durchaus auch mit unfriedlichen Mitteln durchgesetzt. Sie wurden in oktroyierten Dokumenten festgeschrieben, die man zu Recht als „ungleiche Verträge“ bezeichnete; der Nationalismus in China und Japan entstand nicht zuletzt aus dem Kampf um die Abschaffung dieser Souveränitätsfesseln.⁰⁸ Andere Varianten eines „Freihandelsimperialismus“ wurden gegenüber dem Osmanischen Reich, Ägypten oder Siam (heute Thailand) praktiziert.⁰⁹ Manche Länder, so der Grundgedanke, müssten zu ihrem Glück als Mitglieder der „Familie zivilisierter Völker“ gezwungen werden.

FREIHANDEL VERSUS PROTEKTIONISMUS

Die klassische Zeit des Freihandels endete in Europa bereits in der zweiten Hälfte der 1870er Jah-

05 Dass 1860 ein wichtigeres Datum für den europäischen Durchbruch zum Freihandel war als 1846, zeigt John V.C. Nye, *War, Wine, and Taxes: The Political Economy of Anglo-French Trade, 1689–1900*, Princeton 2007.

06 Vgl. Markus Lampe, *Explaining Nineteenth-Century Bilateralism: Economic and Political Determinants of the Cobden-Chevalier Network*, in: *Economic History Review* 2/2012, S. 644–668.

07 Vgl. Peter J. Cain, *Economic Foundations of British Overseas Expansion 1815–1914*, London 1980, S. 29; ders./Anthony G. Hopkins, *British Imperialism: 1688–2015*, London 2016³, Kap. 9.

08 Siehe Jürgen Osterhammel, *China und die Weltgesellschaft. Vom 18. Jahrhundert bis in unsere Zeit*, München 1989, Kap. 9f.; Michael Auslin, *Negotiating with Imperialism: The Unequal Treaties and the Culture of Japanese Diplomacy*, Cambridge 2004.

09 Vgl. David Todd, *John Bowring and the Global Dissemination of Free Trade*, in: *Historical Journal* 2/2008, S. 373–397.

re. Angesichts billiger Importe von Getreide aus Nordamerika und Russland kehrten fast alle europäischen Staaten – Großbritannien blieb eine große Ausnahme – zu Schutzzöllen zurück. Auch verschiedene Industrien verlangten von der Politik nun erfolgreich die Abwehr von Konkurrenzbedrohungen, sodass ein umfassender Zollschutz zum Normalzustand wurde. Als in den 1890er Jahren die gesamteuropäische Wirtschaftskrise überwunden war, wurde die frühere Freihandelsordnung nicht wiederhergestellt.

Während der beiden Jahrzehnte, die bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs 1914 blieben und die man als die erste große Welle der Globalisierung bezeichnen kann, war Protektionismus in den unterschiedlichsten Formen an der Tagesordnung. Globalisierung, verstanden als Intensivierung und Verdichtung weltweiter Migrations-, Handels-, Finanz- und Informationsströme, stand also nicht im Gegensatz zu wirtschaftlichem Nationalismus.¹⁰ Allerdings waren die Zolltarife vor 1914 im Durchschnitt wesentlich niedriger gewesen, als sie es nach dem Ersten Weltkrieg waren. Auch zerfiel die Weltwirtschaft noch nicht in Blöcke, wie es in den 1930er Jahren geschehen sollte. Vor 1914 waren die Wirtschaftspolitiker aller Länder bestrebt, sich mit der führenden Weltwirtschaftsmacht Großbritannien zu arrangieren, deren Banken den Mittelpunkt des globalen Finanzwesens bildeten.¹¹

Trotz der teilweisen Rückkehr zu protektionistischen Praktiken verstummten vor 1914 deshalb starke freihändlerische Kräfte, meist verbunden mit liberalen Parteien, in den politischen Arenen der Nationalstaaten nicht. Auf beiden Seiten des Atlantiks blieb die Zollpolitik ein zentrales Thema und „eine nationale Frage von hohem Symbolwert“.¹² In den USA, die in den 1890er Jahren zur leistungsfähigsten Volks-

wirtschaft der Welt aufgestiegen waren, brachen Konflikte auf, die auch heute noch (oder wieder) zu erkennen sind. Keineswegs standen sich dabei Freihändler und Protektionisten parteipolitisch sauber sortiert gegenüber. Ein charakteristischer Riss verlief durch die Republikanische Partei, die insgesamt protektionistisch eingestellt war, zwischen denjenigen, die sich auf den eigenen Kontinent zurückziehen und den Heimatmarkt abschotten wollten, und den Befürwortern einer expansiven Imperialpolitik, denen es darum ging, Handelsverträge, bei denen die USA der dominierende Partner waren, als Instrumente zum Ausbau der eigenen Weltmachtposition zu nutzen.¹³ Es wäre deshalb zwischen defensiven und offensiven Spielarten von Protektionismus zu unterscheiden, wie sie auch in der heutigen amerikanischen Politik zu finden sind. Allerdings können sich nur starke Wirtschaftsmächte beide Optionen offenhalten.

Es ist heute üblich geworden, pauschal vom „liberal-kapitalistischen“ beziehungsweise „anglo-amerikanischen“ Westen zu sprechen. Dabei wird leicht übersehen, dass die USA im Zeitraum vom Sezessionskrieg (1861 bis 1865) bis zur Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre niemals so stark dem Freihandel verpflichtet waren wie das Vereinigte Königreich. Die USA standen in ihrer protektionistischen Grundstimmung den Kontinentaleuropäern näher als den Briten.¹⁴ Nur in Großbritannien wurde Free Trade über die politischen Parteien hinweg zu einem allgemein anerkannten Merkmal des Verständnisses von Demokratie. Free Trade – in dieser Hinsicht mit „Freihandel“ nur unzulänglich übersetzt – war weitaus mehr als bloß ein Bündel außenwirtschaftlicher Gesetze und Maßnahmen, es war ein Lebensgefühl und ein Element von nationaler Identität – von *Britishness*, das in allen Schichten der Bevölkerung verwurzelt war.¹⁵ Auch als mit dem Ersten Weltkrieg die wirtschaftliche Führungsstellung Großbritanniens endete, hielt sich noch für einige Jahrzehnte ein gewissermaßen universales Selbstbewusst-

10 Vgl. Cornelius Torp, Weltwirtschaft vor dem Weltkrieg. Die erste Welle ökonomischer Globalisierung vor 1914, in: Historische Zeitschrift 279/2004, S. 561–609; Jeffrey A. Frieden, Global Capitalism: Its Fall and Rise in the Twentieth Century, New York 2006, Kap. 2, 5.

11 Vgl. Jeffrey A. Frieden/Ronald Rogowski, Modern Capitalism: Enthusiasts, Opponents, and Reformers, in: Larry Neal/Jeffrey G. Williamson (Hrsg.), The Cambridge History of Capitalism, Bd. 2: The Spread of Capitalism: From 1848 to the Present, Cambridge 2014, S. 384–425, hier S. 397.

12 Andreas Etges, Wirtschaftsnationalismus. USA und Deutschland im Vergleich (1815–1914), Frankfurt/M. 1999, S. 338.

13 Vgl. Marc-William Palen, The Imperialism of Economic Nationalism, 1890–1913, in: Diplomatic History 1/2015, S. 157–185.

14 Vgl. ders., „The Conspiracy“ of Free Trade: The Anglo-American Struggle over Empire and Economic Globalisation, 1846–1896, Cambridge 2016, S. xv f.

15 Siehe Frank Trentmann, Free Trade Nation. Commerce, Consumption, and Civil Society in Modern Britain, Oxford 2008.

sein: Großbritannien besaß nicht nur – bis etwa 1960 – das größte aller Imperien, es hatte auch unter dem Motto „Free Trade“ seit Cobden und Gladstone eine Rolle als großzügiger Hegemon gespielt, dessen Weltwirtschaftspolitik nicht nur den eigenen Interessen diene, sondern der globalen Allgemeinheit zugutekam. Man hat deshalb treffend vom „Kosmopolitismus des Freihandels“ gesprochen.¹⁶

FREIHANDEL IM 20. JAHRHUNDERT

Zwar war der wirtschaftliche Nationalismus der Vorkriegszeit keine erstrangige Ursache des Ersten Weltkriegs, aber er leistete seinen Beitrag zur Vergiftung der internationalen Atmosphäre vor 1914 und zu der Vorstellung, zwischen den Imperien und nationalen Volkswirtschaften herrsche ein Verdrängungskampf um Territorien, Märkte und Ressourcen. Die Hoffnung des klassischen Liberalismus à la Cobden, dass Freihandel den militärischen Kampfgeist zwischen den Nationen dämpfen kann, war nicht ganz unrealistisch gewesen.

Nach dem Ersten Weltkrieg fehlte eine politische Kraft, die die liberale Welthandelsordnung wiederherstellen konnte und wollte. Allein Großbritannien blieb beim Freihandel. Die USA sahen sich nach der Pariser Friedenskonferenz von 1919 nicht länger als globale Ordnungsmacht, obwohl trotz des außenpolitischen Isolationismus amerikanische Privatunternehmen in vielen Bereichen der Weltwirtschaft erfolgreich waren und in multinationalen Netzen mitwirkten.¹⁷ Die allesamt schwachen Staaten des neu geordneten Europa mit ihren vom Krieg zerrütteten Volkswirtschaften beharrten auf souveräner Selbstbestimmung, suchten ihre nationale Industrie und Landwirtschaft zu schützen und benutzten Zölle als eine leicht zu verwaltende Einnahmequelle. Vorschläge von Wirtschaftsexperten, eine neue europäische Freihandelszone zu schaffen, fanden keine Unterstützung. Der 1919 gegründete Völkerbund war zu schwach, um mehr

zu tun, als mildernd und vermittelnd auf bereits laufende Handelskriege einzuwirken. Europa geriet in eine Abwärtsspirale des rivalisierenden Protektionismus, der sich in den 1930er Jahren zu einem Denken in abgeschlossenen und nach Autarkie strebenden „Großräumen“ steigerte. Der Zweite Weltkrieg wurde zwar eindeutig von Deutschland und Japan begonnen, war aber auch Konsequenz einer extrem antifreihändlerischen Blockmentalität.

Das Jahr 1945 markiert den absoluten Tiefpunkt globaler Wirtschaftsverflechtungen seit 1815.¹⁸ Danach war es schwieriger, den Welthandel neu zu ordnen, als ein globales Währungssystem zu errichten. Was 1944 auf der Konferenz von Bretton Woods für das internationale Geldwesen gelang,¹⁹ wiederholte sich im Bereich des Handels nur in viel schwächer ausgeprägter Form. Immerhin wurde 1947 auf amerikanische Initiative ein General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) als ein multilateraler Verhandlungsrahmen ins Leben gerufen. Mittlerweile waren die USA, die ökonomisch gestärkt aus dem Weltkrieg hervorgegangen waren, führender Champion des Freihandels; sie warfen nun den vormals freihändlerischen Briten Wirtschaftsnationalismus und die Einigelung des Empires vor: eine bemerkenswerte Umkehrung der Präferenzen, aber auch ein neuerlicher Beleg dafür, dass sich eher die wirtschaftlich Starken Freihandel leisten können.²⁰

Im GATT-Zusammenhang führte eine lange Folge von Verhandlungsrunden zu einer allmählichen Erweiterung „nichtdiskriminierender“ Marktbeziehungen, in die auch jene Staaten des globalen Südens einbezogen wurden, die durch die Dekolonisation gerade neu entstanden waren. Die bilateralen GATT-Verträge waren allerdings häufig so gestaltet, dass zahlreiche

16 Anthony Howe, *Free-trade Cosmopolitanism in Britain, 1846–1914*, in: Patrick K. O'Brien/Armand Clesse (Hrsg.), *Two Hegemonies: Britain 1846–1914 and the United States 1941–2001*, Aldershot 2002, S. 86–105.

17 Vgl. Alfred E. Eckes, Jr./Thomas W. Zeiler, *Globalization and the American Century*, Cambridge 2003, S. 73f.

18 Vgl. Christopher Chase-Dunn et al., *Trade and Globalization since 1795: Waves of Integration in the World-System*, in: *American Journal of Sociology* 65/2000, S. 77–95, hier S. 87 (Diagramm 5).

19 Siehe Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton 1996, Kap. 4.

20 Vgl. Thomas W. Zeiler, *Offene Türen in der Weltwirtschaft*, in: Akira Iriye (Hrsg.), *1945 bis heute: Die globalisierte Welt*, München 2013, S. 183–356, hier S. 194.

21 Vgl. Ronald Findlay/Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*, Princeton 2007, S. 490f.

22 Vgl. Wilfried Loth, *Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte*, Frankfurt/M. 2014, S. 83–100.

Schlupflöcher blieben und Verstöße nur schwer geahndet werden konnten.²¹ Erst die Etablierung der World Trade Organisation (WTO) 1995 hob die Institutionalisierung überstaatlicher Regelungsinstrumente auf eine neue Stufe der Verbindlichkeit.

Nur in Europa entstand bereits in den 1950er Jahren eine tatsächlich funktionierende Freihandelszone: die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).²² Ihre Vertragsarchitektur war stabiler als das Vertragsnetzwerk des „ersten“ gemeinsamen europäischen Marktes der Jahre nach 1860. Es war eine Grundidee der EWG, die internationale Wirtschaftsordnung von den politischen Pendelausschlägen in den beteiligten Mitgliedsstaaten soweit wie möglich abzuschirmen, also gegen Stimmungen in den Wählerschaften ebenso wie gegen partikuläre Wirtschaftsinteressen zu immunisieren. Man hatte die Lektion gelernt, dass es in den 1860er und 1870er Jahren keine institutionelle Stabilität

oberhalb der Einzelverträge gegeben hatte. Auch konnte nun erstmals der westeuropäische Wirtschaftsraum vor Kräften von außen geschützt werden. Dies war möglich, weil die supranationalen europäischen Institutionen, vor allem die Kommission in Brüssel, gewisse Funktionen einer gesamteuropäischen Handelsbehörde übernahmen. Die heutigen Regierungen in den USA und Großbritannien mit ihrer Vorliebe für bilaterale Verträge verzichteten auf diese stabilisierende Regulierungsebene und vergaßen die Lehren des 19. Jahrhunderts.

JÜRGEN OSTERHAMMEL

ist Professor für Neuere Geschichte
an der Universität Konstanz.

juergen.osterhammel@uni-konstanz.de

Wirtschaft verstehen mit Infografiken

Wirtschaftliche Themen und Zusammenhänge bestimmen unseren Alltag. Sie sind vielfältig und zuweilen nicht leicht zu durchschauen. Dieses Buch schafft in 111 großformatigen Infografiken Durchblick in der Welt der Wirtschaft.



photocase/Christophe Papke



Jan Schwochow/Thomas Ramge

Wirtschaft verstehen mit Infografiken

Bonn 2017

Bestell-Nr.: 10097 | 7 Euro

Bestellbar unter: www.bpb.de/schriftenreihe

bpb
Bundeszentrale für
politische Bildung

EIN SCHAF UNTER WÖLFEN?

Die Europäische Union und der Freihandel

Gabriel J. Felbermayr

Europäische Politiker geißeln gerne den „neuen“ Protektionismus der USA. In der Tat ist die explizite Abkehr der amerikanischen Außenhandelspolitik von einem kooperativen Kurs für die Welt – und letztlich auch für die USA – mit hohen Kosten verbunden. Allerdings sollten zwei Dinge nicht übersehen werden: *Erstens* gab es schon unter Donald Trumps Vorgänger Barack Obama einen starken Anstieg protektionistischer Tendenzen. Und *zweitens* hat die EU keineswegs eine so reine Weste, wie viele ihrer Politiker uns weismachen wollen. Im Folgenden werden zunächst unterschiedliche protektionistische Maßnahmen erläutert, bevor die Handelspolitik der EU diskutiert wird. Zum Instrumentarium der EU-Außenhandelspolitik gehören neben Strafzöllen, Handelsbeschränkungen auch fiskal- und geldpolitische Aktionen, die protektionistische Auswirkungen haben.

WAS IST PROTEKTIONISMUS?

Wikipedia bot im Dezember 2017 die folgende Definition: „Als Protektionismus (lat. *protectio* ‚Schutz‘) bezeichnet man in Bezug auf ökonomische Sachverhalte alle Maßnahmen in Form von Handelshemmnissen, mit denen ein Staat versucht, ausländische Anbieter auf dem Inlandsmarkt zu benachteiligen, um den inländischen Markt zu schützen. Mittel dafür ist die strategische Handelspolitik.“

Dies trifft den Kern des Problems einerseits ganz gut: Es geht um die Diskriminierung von Ausländern, wobei eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen zur Abschottung des heimischen Marktes infrage kommt. Neben Zöllen sind mengenmäßige Handelsbeschränkungen zu nennen, aber auch regulatorische Maßnahmen oder der Ausschluss ausländischer Anbieter bei heimischen staatlichen Beschaffungsvorgängen.

Andererseits ist die Definition zu eng gefasst: Protektionismus beschränkt sich nicht nur auf den Inlandsmarkt. Exportsubventionen etwa be-

vorteilen inländische Anbieter im Ausland. Außerdem geht Protektionismus über Handelshemmnisse hinaus. So kann eine Diskriminierung von Ausländern bei Direktinvestitionen letztlich auch für den Güterhandel und noch mehr für den Dienstleistungshandel restriktiv wirken, weil Exporte häufig eine wirtschaftliche Präsenz des Exporteurs im Zielland erfordern. Zum Protektionismus kann ebenso die Nichtanerkennung von Berufsqualifikationen gehören, da sie ausländischen Dienstleistungsanbietern im Inland die Chance nimmt, ihre Leistungen anzubieten.

Protektionismus – verstanden als diskriminierende Behandlung ausländischer Wirtschaftssubjekte – kann aus der isolierten Sicht eines einzelnen Landes durchaus positiv sein: Wenn etwa ein Zoll die Nachfrage nach einem ausländischen Gut reduziert, sinkt der gleichgewichtige Preis für dieses Gut auf dem Weltmarkt, und das Inland kann dieses günstiger erwerben. Dazu kommen Zolleinnahmen. Allerdings treten auch verzerrende Effekte durch die Reduktion des internationalen Handels auf.

In der volkswirtschaftlichen Theorie ist die Rede vom Optimalzoll, wenn mit ihm Wohlfahrtsgewinne erzeugt werden.⁰¹ Das Konzept geht aber nur dann auf, wenn die Handelspartner nicht ihrerseits Zölle einführen. Denn dann sinkt auch der Exportpreis des Inlandes, und die vermeintliche Besserstellung durch vorteilhafte Preisverhältnisse im Ausland schwindet. Was bleibt, ist niedrigerer Handel und, damit verbunden, niedrigere Wohlfahrt im In- und Ausland.

Dies gilt nicht nur für Zölle. Auch legitime Regulierungsvorhaben können protektionistisch missbraucht werden. So haben Regierungen den Anreiz, die Kosten von Regulierung ausländischen Anbietern aufzubürden anstatt einheimischen. Ein Beispiel dafür sind strenge US-amerikanische Abgasvorschriften für kleine Dieselmotoren, die zum größten Teil importiert werden, während für große Maschinen, die auch im Inland hergestellt werden, laxere Standards

gelten. Weil alle Regierungen solche Anreize haben, kann es zu einer Situation mit ineffizienter Regulierung kommen, in der die eigentlichen Ziele – zum Beispiel der Umweltschutz – nicht oder nur mit unnötig hohen Kosten erreicht werden.

Wenn jedes Land versucht, das andere zu übervertelen, findet sich die Welt in einem nichtkooperativen Gleichgewicht wieder, denn kein Land hat den Anreiz, unilateral von der Nichtkooperation abzuweichen. Die Spieltheorie beschreibt dieses Problem als Gefangenendilemma: Alle Spieler kooperieren nicht und stellen sich damit schlechter. Um dieses Dilemma zu vermeiden, braucht man hinreichend Vertrauen darin, dass der jeweilige Partner wirklich kooperativ ist, wenn man selbst auf Kooperation setzt. Internationale Verhandlungen und Institutionen – allen voran die Welthandelsorganisation (WTO) – verdanken ihre Existenz dem Vorhaben, nichtkooperative Gleichgewichte zu vermeiden.

Die Prämisse der kooperativen Strategie im Außenhandel ist die Inländerbehandlung beziehungsweise die Nichtdiskriminierung. Ausländische Anbieter oder Investoren sollen so behandelt werden wie inländische, und das Inland soll unterschiedliche ausländische Anbieter gleich behandeln.

US-Präsident Donald Trump hat an vielen Stellen den Wert der internationalen Kooperation infrage gestellt. Seine Interpretation des für einen amerikanischen Präsidenten durchaus legitimen Slogans „America First“ ist, dass ein konfrontativer Kurs für die USA besser sei als ein kooperativer – womit sich für Trump das Gefangenendilemma gar nicht erst stellt. Im Gegensatz zum US-Präsidenten gefallen sich europäische Politiker als Verteidiger des Freihandels. Und in der Tat erscheint die EU unter den großen handelspolitisch relevanten Staaten und Gruppen auf den ersten Blick als Schaf unter Wölfen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass der erste Eindruck nicht ganz stimmt.

HANDELSPOLITIK DER EU

Zunächst zum schönen Schein: Die angewandten Importzölle der EU sind niedrig.⁰² Im handelsgewichteten Durchschnitt betragen sie ledig-

lich 1,60 Prozent; die USA kommen auf einen Wert von 1,61 Prozent und China auf 3,52 Prozent. Gewichtete Durchschnitte können jedoch irreführend sein, weil Produkte mit hohen Zöllen und daher niedrigem Handelsvolumen mit kleinen Gewichten in die Berechnung eingehen. Betrachtet man ungewichtete Durchschnitte, kommt die EU auf 1,92 Prozent, die USA auf 2,79 Prozent und China gar auf 7,76 Prozent.

Die EU hat nach Angaben der WTO mit 64 Partnerländern Freihandelsabkommen abgeschlossen. Die USA kommen lediglich auf 20 Abkommen, China auf 24. In der Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) ist die EU damit mit großem Abstand Spitzenreiter. Natürlich sind unter den EU-Abkommen viele mit außenwirtschaftlich relativ unbedeutenden Ländern, zum Beispiel Armenien, Georgien, Island oder San Marino. Aber unter den Partnern sind auch Schwergewichte wie Mexiko, Kanada, Türkei oder Südafrika, sodass ein Anteil von circa 8 Prozent des Weltbruttosozialprodukts von EU-Freihandelsabkommen erfasst ist. Außerdem hat die EU eine sehr ambitionierte Agenda: Aktuell verhandelt sie mit einer ganzen Reihe von Ländern, die – wenn das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) mitgezählt wird – 44 Prozent der Weltnachfrage abdecken.

Auch bei der Verwendung von Strafzöllen zur Ahndung von Dumping ist die EU relativ zurückhaltend.⁰³ Sie hat zwischen Juli 2016 und Juni 2017 zwölf neue Antidumpingverfahren in die Wege geleitet, genauso viele wie zwischen Juli 2015 und Juni 2016. China weist ähnliche Statistiken auf. Die USA hingegen haben in der gleichen Zeit 47 Verfahren eingeleitet; zwischen Juli 2015 und Juni 2016 waren es sogar 51 – noch unter der Obama-Administration wohlgehemmt. Außerdem erhebt die EU regelmäßig geringere Antidumpingzölle als die USA. Verhaltener ist die EU ebenso beim Umgang mit anderen Handelsschutzinstrumenten: zum Beispiel bei angeblichen Verwendungen von Subventionen im Exportland oder bei extrem kurzfristigen Zuwächsen von Importen.

Oberflächlich betrachtet, erscheint die EU also in der Tat als wahrer Musterschüler des Freihandels – und das, obwohl wichtige Mitglieder, allen voran Frankreich, traditionell nicht gerade Verfechter offener Märkte sind. Doch der schöne

01 Siehe Gabriel Felbermayr/Benjamin Jung/Mario Larch, *Optimal Tariffs, Retaliation, and the Welfare Loss from Tariff Wars in the Melitz Model*, in: *Journal of International Economics* 1/2013, S. 13–25.

02 Vgl. Weltbank, *World Development Indicators*, <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

03 Vgl. World Trade Organization (WTO), *Report on G20 Trade Measures*, 30.6.2017, www.wto.org/english/news_e/news17_e/g20_wto_report_june17_e.pdf.

Schein trägt – vor allem mit Blick auf die von der EU erhobenen Strafzölle.

Donald Trump hat während seines Wahlkampfes immer wieder gedroht, auf chinesische und mexikanische Güter Strafzölle zu erheben, um vermeintlich unfaires Verhalten zu sanktionieren. Dabei blieb er typischerweise im Unklaren, wie er sich das genau vorstellt. Zölle gegen alle Importe Chinas oder Mexikos würden jedenfalls gegen WTO-Regeln verstoßen. Seine Aussage, dann müsse man eben aus dem multilateralen System austreten, war und ist wenig glaubwürdig. Schließlich schützt die WTO ebenso den Dienstleistungshandel, in dem die USA einen erheblichen Überschuss erzielen, aber auch geistiges Eigentum (wie die Marke „Trump“) sowie amerikanische Auslandsinvestitionen.

In den ersten Monaten nach Trumps Amtsantritt offenbarte sich, dass er mit Strafzöllen die schon angesprochenen Handelsschutzinstrumente der WTO meinte. Diese können nicht ohne Weiteres auf die Exporte ganzer Länder erhoben werden, sondern beziehen sich auf einzelne Produkte einzelner Firmen. Darauf zielt Trump ab, wenn er etwa auf Stahlprodukte der Hütte Dillingen oder von Salzgitter Antidumpingzölle erhebt. Ende 2016 waren 3,6 Prozent der amerikanischen Importe von solchen Strafzöllen betroffen; Ende 2017 könnten es 7,4 Prozent sein.⁰⁴ Dabei sind Produkte aus China, aber auch Kanada, Südkorea und Indien besonders betroffen.

Unter „Dumping“ fällt, wenn ein Produzent auf seinem Heimatmarkt einen höheren Preis verlangt als auf dem Exportmarkt. Wenn dieser Umstand die wirtschaftlichen Interessen eines Produzenten im Exportmarkt negativ beeinflusst, kann er bei seiner Regierung eine Antidumpinguntersuchung anstrengen. Dafür muss ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Dumping und den angeblichen wirtschaftlichen Einbußen nachgewiesen werden. Der Antidumpingzoll berechnet sich dann aus der Differenz zwischen dem Verkaufspreis auf dem Heimatmarkt und jenem auf dem Exportmarkt.

Antidumpingzölle sind im WTO-Recht vorgesehen, dennoch haben sie unter Ökonomen einen schlechten Ruf.⁰⁵ Der bloße Umstand, dass

Exporteure auf ausländischen Märkten auf niedrigere Preise setzen als auf ihren Heimatmärkten, stellt erstmal keinen Nachteil für das Importland dar. Im Gegenteil: Wenig für Importe bezahlen zu müssen, ist ein Vorteil. Wenn China der EU Geschenke macht, ist es wirklich im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Union, diese Geschenke abzulehnen?

Wenn zwei Firmen in Abwesenheit von Handel in ihren jeweiligen Märkten Monopolisten sind, dann kann die Möglichkeit von Handel sogar zu reziprokem Dumping führen: Beide Unternehmen verkaufen ihr Produkt im jeweiligen Ausland zu niedrigeren Preisen als im Inland, weil sie im Export von Transportkosten belastet sind und einen Teil dieser Kosten selbst tragen.⁰⁶ Beide Länder könnten darauf theoretisch mit Strafzöllen reagieren. Die Leidtragenden wären die Käufer der betroffenen Güter: andere Unternehmen und Konsumenten.

Es gibt jede Menge politökonomische Evidenz dafür, dass die sogenannten Handelsschutzinstrumente aus klassischen protektionistischen Motiven heraus eingesetzt werden.⁰⁷ Zum Beispiel nimmt ihr Einsatz sprunghaft zu, wenn im Inland eine Rezession herrscht. Und sie werden vor allem in Sektoren angewandt, in denen eine überschaubare Anzahl von Marktteilnehmern über besonders gute Kontakte in die Politik verfügen. Dies ist etwa im Stahl- oder Chemiesektor der Fall.⁰⁸ Das Kernproblem bei Antidumpingzöllen ist, dass ihre Einhebung bei einigen wenigen Unternehmen hohe Gewinne ermöglicht beziehungsweise Verluste abwendet, die Kosten aber bei vielen Verbrauchern anfallen.

Auch die EU setzt diese Instrumente häufig ein, wenn auch seltener als die USA: Sie erhebt Antidumpingzölle auf Stahl- und Chemieprodukte aus China, Russland und Indien von bis zu 48 Prozent, Biodiesel aus Argentinien und Brasilien von bis zu 180 Euro pro Tonne, Bioethanol aus den USA (10 Prozent), Solarpanels aus China und anderen Ländern (bis zu 65 Prozent) sowie auf Fahrräder aus verschiedenen asiatischen und

04 Vgl. Chad P. Bown, Steel, Aluminum, Lumber, Solar: Trump's Stealth Trade Protection, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 17-21/2017.

05 Vgl. ders., Taking Stock of Antidumping, Safeguards and Countervailing Duties, 1990-2009, in: *The World Economy* 12/2011, S. 1955-1995.

06 Vgl. James Brander/Paul Krugman, A „Reciprocal Dumping“ Model of International Trade, in: *Journal of International Economics* 3-4/1983, S. 313-321.

07 Vgl. Bown (Anm. 5).

08 Vgl. Kishore Gawande/Usree Bandyopadhyay, Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection, in: *The Review of Economics and Statistics* 1/2000, S. 139-152.

nordafrikanischen Staaten (48 Prozent). Die Liste lässt sich mühelos verlängern.

Die EU ist dabei typischerweise weniger aggressiv als die USA. Im Durchschnitt sind die europäischen Zölle niedriger, aber die europäischen Importe aus China brechen bei steigenden Preisen eher ein als die amerikanischen Importe, sodass sich die handelszerstörenden Wirkungen der europäischen und amerikanischen Zölle kaum voneinander unterscheiden.⁰⁹

Die EU hat kürzlich erst die Regeln zur Berechnung von Antidumpingzöllen verschärft. Ausgangspunkt war folgender: Beim Beitritt Chinas zur WTO im Dezember 2001 wurde ein auf 15 Jahre befristetes Beitrittsprotokoll verabschiedet, das den WTO-Mitgliedern erlaubte, China als Nichtmarktwirtschaft einzustufen. Damit ist die Möglichkeit verbunden, die Exportpreise chinesischer Hersteller nicht mit den chinesischen Heimatpreisen vergleichen zu müssen, die wegen fehlender marktwirtschaftlicher Bedingungen verzerrt sind, sondern mit den Heimatpreisen vergleichbarer („analoger“) Länder wie Brasilien und Indien. Weil diese Länder oft weniger wettbewerbsfähig sind als China, ergeben sich höhere Antidumpingzölle.¹⁰ Die „Lösung“ besteht nun darin, bei der Berechnung der Antidumpingzölle nicht mehr zwischen Marktwirtschaften und Nichtmarktwirtschaften zu unterscheiden, aber die Möglichkeit des Vergleichs mit „analogen“ Ländern bei der Berechnung beizubehalten.

Insgesamt setzt die EU Antidumpingverfahren immer häufiger wegen des Verdachtes auf Subventionierung von Exporteuren ein und nicht wegen unfairem strategischen Preissetzungsverhalten seitens einzelner Unternehmen. Für erstere Fälle sind Antidumpingzölle eigentlich nicht vorgesehen. Das WTO-Recht kennt hier das Instrument des Ausgleichszolls. Diese Maßnahme wird allerdings sehr selten eingesetzt, da der Tatbestand juristisch schwieriger darzustellen ist. Vielleicht will die EU aber auch einfach das Thema „Subventionen“ nicht direkt ansprechen, weil sie diese selbst vielfach einsetzt und in diesem Zusammenhang regelmäßig Handelskonflikte austragen muss, zum Beispiel mit den USA im Airbus-Boeing Fall.

BENACHTEILIGUNG DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Viele Entwicklungsländer sind nach wie vor stark von Landwirtschaft und Rohstoffextraktion geprägt. Zwar haben verschiedene Reformen der Zollpolitik und der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik geholfen, Benachteiligungen abzubauen. Es bleiben aber erhebliche Barrieren – allen voran die sogenannte Zolleskalation: Diese liegt vor, wenn der Einfuhrzoll auf Rohstoffe und Vorprodukte niedriger ist als auf verarbeitete Güter, sodass der Zollsatz mit zunehmendem Verarbeitungsgrad steigt.

Dies ist besonders im Lebensmittelbereich relevant: So gibt es zum Beispiel in der EU keine Importzölle auf den Import von ungerösteten Kaffeebohnen. Geröstete Bohnen und Kaffeeprodukte unterliegen hingegen einem Importzoll von 7 bis 9 Prozent.¹¹ Dies führt dazu, dass Kaffee nicht in Afrika, Asien oder Südamerika veredelt wird, sondern zu einem erheblichen Teil in Europa und insbesondere in Deutschland. Würde Kaffee beispielsweise in Vietnam veredelt, hätten die dortigen Produzenten auf dem EU-Markt aufgrund der Zölle einen erheblichen Preisnachteil. Das Resultat: 2016 erzielte ganz Afrika – die Heimat des Kaffees – Kaffeexporte im Wert von 1,8 Milliarden Euro, während allein Deutschland durch Kaffee-Reexporte einen Exportwert von 2,2 Milliarden Euro erreichte.¹² Die EU kommt auf 34 Prozent der weltweiten Kaffeexporte, Afrika gerade mal auf 6 Prozent. Bei Kakao ist die Situation ähnlich: Auf Kakaobohnen verzichtet Europa auf einen Importzoll, Kakaoprodukte werden dagegen mit Zöllen in Höhe von rund 8 Prozent belegt. Die Konsequenz ist, dass Kakao nicht in den Herkunftsländern veredelt wird, sondern in Europa. Rohtabak wird bei der Einfuhr in die EU mit 18,4 Prozent verzollt, Zigaretten mit 57,6 Prozent. Das gleiche trifft auf Baumwolle und Baumwollprodukte, Erz- und Metallprodukte und viele weitere Produkte zu. Das Resultat ist immer dasselbe: Die Veredelung findet in Europa statt.

Nun lässt sich einwenden, dass die EU gegenüber vielen Entwicklungsländern Präferenzsysteme

09 Vgl. hier und im folgenden Gabriel Felbermayr/Alexander Sandkamp/Erdal Yalcin, *New Trade Rules for China? Opportunities and Threats for the EU*, (im Auftrag des Ausschusses für internationalen Handel), Brüssel 2016.

10 Vgl. ebd., S. 12.

11 Hier und im Folgenden Europäische Kommission, *Zolltarifdatenbank der Europäischen Union (TARIC)*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/online-services_de.

12 Vgl. Vereinte Nationen, *UN Comtrade Database*, <https://comtrade.un.org>.

me unterhält, die unter bestimmten Bedingungen zoll- und quotenfreie Lieferungen nach Europa erlauben.¹³ Dies gilt ohne Ausnahmen allerdings nur für die wenigsten entwickelten Länder, wozu aber nicht die wichtigen Kaffee- und Kakaoproduzenten wie die Elfenbeinküste, Ghana oder Vietnam gehören. Außerdem sind die Handelspräferenzen an die Einhaltung von Ursprungsregeln gebunden: Sie stellen sicher, dass tatsächlich nur Waren aus den Ländern der Präferenzsysteme profitieren und Waren, die vorher aus Drittstaaten importiert wurden, von den Vorteilen ausgeschlossen bleiben. Strenge Ursprungsregeln sind deshalb ein Problem, weil Vorprodukte häufig aus Drittländern importiert werden – etwa im Bekleidungssektor, in dem oft das Rohprodukt Baumwolle vor der Veredelung importiert wird.

Insgesamt soll hier jedoch nicht der Eindruck entstehen, die Rohstofflieferanten würden durch den Abbau der Zolleskalation automatisch zu führenden Standorten der verarbeitenden Industrie aufsteigen. Dazu gehört offensichtlich mehr als lediglich zollfreier Zugang.

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die zwischen der EU und Entwicklungsländern geschlossen werden, verbessern zwar die Situation. Aber bilaterale Freihandelsabkommen, die lediglich bestimmten Partnern Zollfreiheit gewähren, verwässern die Vorteile der Präferenzsysteme. Insgesamt wird das Problem der Zolleskalation nur abgemildert, aber nicht gelöst, weil an die Stelle der Zölle immer strengere Qualitätsstandards treten, die faktisch ganz ähnliche Effekte auf die Entwicklungsländer haben. Manche Beobachter haben deshalb ihre Zweifel, ob die Freihandelsabkommen der EU wirklich dazu da sind, Protektionismus zu bekämpfen.¹⁴

Auch hier sind die Ursprungsregeln bedeutsam: Sie sind Einfallstor für Partikularinteressen und schränken die Anwendung der Freihandelsabkommen und damit ihre liberalisierende Wirkung ein. Gewissermaßen wird mit der einen Hand eine Handelsbarriere abgebaut (zum Beispiel ein Zoll gesenkt oder die gegenseitige Anerkennung einer Produktzulassung vereinbart), während mit der anderen Hand neue Barrieren aufgebaut werden. In den allermeisten Fällen gibt es für Ursprungs-

regeln keine ökonomische Rechtfertigung, weil ein Unterlaufen des Zollschutzes gegenüber einem Drittstaat ohnehin nicht profitabel ist.¹⁵

Bilaterale Freihandelsabkommen sind globalen Abkommen im Rahmen der WTO unterlegen, weil sie nur zwischen zwei Partnerländern Barrieren abbauen. Da im internationalen Handel relative Preise bestimmend sind, bedeutet ein Freihandelsabkommen immer auch eine relative Schlechterstellung von Exporteuren aus Drittstaaten. Zwar wird an der absoluten Höhe der Zölle gegenüber diesen Staaten nichts verändert – dies würde gegen die Richtlinien des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) verstoßen –, doch führt der Abschluss eines Freihandelsabkommens zu einer Handelsumlenkung, die die Unternehmen der Vertragsstaaten bevorzugt.

Gleiches gilt auch für nichttarifäre Handelsbarrieren. Werden diese – etwa durch gegenseitige Anerkennung von Produktstandards – zwischen zwei Partnern abgesenkt, und wird diese Anerkennung Unternehmen aus Drittstaaten verweigert, verändert sich auch die relative Wettbewerbsfähigkeit der Drittstaaten, und es wirkt indirekt protektionistisch. Die WTO hat darauf wiederholt hingewiesen.¹⁶ Alles in allem ist es gut möglich, dass EU-Freihandelsabkommen Drittländer benachteiligen.¹⁷

Es lässt sich einwenden, dass die EU nur deshalb bilaterale Freihandelsabkommen verhandelt und abschließt, weil der multilaterale Weg über die WTO verschlossen ist. Das stimmt zwar, aber die EU trägt an diesem Umstand eine Teilschuld. So wurde 2001 in der katarischen Hauptstadt Doha mit Verhandlungen begonnen, deren erklärtes Ziel es war, besonders den Entwicklungsländern verbesserten Marktzugang in reichen Industriestaaten zu verschaffen. Angesichts des rapiden Aufholprozesses großer Schwellenländer wie China oder Indien ist es der EU bisher aber schwergefallen, eine weitere Absenkung von Barrieren zuzugestehen.

Die EU sieht sich nicht zuletzt auch wegen einzelnen fiskal- und geldpolitischen Maßnahmen dem Vorwurf des Protektionismus ausgesetzt.

13 Siehe hierzu auch den Beitrag von Evita Schmiege in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

14 Petra Pinzler, *Der Unfreihandel. Die heimliche Herrschaft von Konzernen und Kanzleien*, Reinbek 2015.

15 Siehe Gabriel Felbermayr/Feodora Teti/Erdal Yalcin, *Free Trade Agreements, Customs Unions in Disguise?*, Center for Economic Studies, CESifo Working Paper, (im Erscheinen).

16 Vgl. WTO, *World Trade Report 2012 – Trade and Public Policies: A Closer Look at Non-Tariff Measures in the 21st Century*, Genf 2012.

17 Vgl. Gabriel Felbermayr et al., *Macroeconomic Potentials of Transatlantic Free Trade: A High Resolution Perspective for Europe and the World*, in: *Economic Policy* 30/2015, S. 491–537.

PROTEKTIONISMUS DURCH FISKAL- UND GELDPOLITIK

Auch Fiskal- und geldpolitische Maßnahmen können durchaus protektionistische Effekte aufweisen. Genau das befürchtet die Europäische Kommission mit Blick auf die Steuerreform der Trump-Administration.¹⁸ Die Neujustierung des US-Steuersystems von einer Besteuerung der Produktion hin zu einer stärkeren Belastung des Konsums, wie sie von den Republikanern Kevin Brady und Paul Ryan geplant wurde, ähnelt aber im Grunde der deutschen Mehrwertsteuererhöhung von 2007. Die Steuerfreistellung von Exporten und die Nachbesteuerung von Importen sind auch im Mehrwertsteuersystem vorgesehen. Nach internationaler Kritik weicht die nun beschlossene US-Steuerreform zwar von diesem Ansatz ab, enthält aber immer noch eine Belastung von Importen innerhalb verbundener Unternehmen. Klar ist aber auch: Wer den USA vorwirft, mit dem Steuerrecht Handelspolitik machen zu wollen, sollte auch vor der eigenen Haustüre kehren.

Manche Beobachter werfen auch der Bundesrepublik vor, protektionistische oder sogar neomerkantilistische Strategien zu verfolgen.¹⁹ Als pauschaler Vorwurf ist das Unsinn – gleichwohl stellte die Erhöhung der Mehrwertsteuer 2007 von 16 auf 19 Prozent bei gleichzeitiger Senkung der Lohnnebenkosten durchaus eine fiskalische Abwertung dar: Während die höhere Mehrwertsteuer importierte und heimisch hergestellte Produkte gleichermaßen belastet, führte die Absenkung der Lohnnebenkosten zu einer Entlastung nur der heimischen Produzenten. In einem System flexibler Wechselkurse wäre diese Veränderung der Wettbewerbsverhältnisse durch eine Aufwertung der Währung kompensiert worden. Im herrschenden Eurosystem aber hat die Reform heimische Produzenten auf Kosten ihrer ausländischen Wettbewerber bessergestellt.

Abschließend zur Geldpolitik: Die massive Ausweitung der Geldmengen in den USA, Europa und Japan zur Bekämpfung von Deflation haben immer auch auf eine Abwertung der Währungen gezielt. Diese erzeugt Preisdruck im Inland. Gleichzeitig werden Exporte im Ausland billiger, was die

aggregierte Nachfrage stärken und Beschäftigung schaffen soll. In der Vergangenheit war dieses Instrument für die Geldpolitik entscheidend. Das Problem ist wie bei der Zollpolitik, dass Abwertungswettläufe alle Länder schlechter stellen und abgesehen von höherer Inflation wirkungslos sind. Zwar gab es zwischen den großen Notenbanken Absprachen und Kooperation, und das Ziel war – jedenfalls vordergründig – immer die Bekämpfung von Deflation. Doch es steht zu befürchten, dass die Hemmschwellen für eine geldpolitische *Beggarthy-neighbor*-Politik („seinen Nachbarn zum Bettler machen“) gesunken sind. Dies könnte spätestens dann zum Vorschein treten, wenn die Konjunkturzyklen der G20-Länder wieder stärker divergieren.

SCHLUSS

Die hier formulierte Klage über protektionistische Absichten der EU sollten nicht missverstanden werden: Die EU ist im Vergleich zu den USA unter Donald Trump sowie zu einem China, das sich in den vergangenen Jahren wieder von einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung wegbewegte, ein positives Beispiel. Selbst wenn die EU an der relativ schlechten Verfassung der WTO nicht unschuldig ist, so bringt sie sich weiterhin konstruktiv in die Debatten ein. Das haben die erfolgreichen WTO-Ministertreffen in Bali, Nairobi, aber auch der erfolglose Gipfel in Buenos Aires gezeigt. Die EU versucht, kooperative Ansätze zu verfolgen, beispielsweise beim Abbau der globalen Überkapazitäten im Stahlbereich. Und sie passt ihre Handelspolitik der Kritik aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft an. All das gilt für die USA und China derzeit nicht.

Trotzdem gibt es auch in Europa Tendenzen, auf die nichtkooperativen chinesischen und amerikanischen Ansätze abschottend zu reagieren. Das wäre eine falsche Politik: Wenn Europa freien Marktzugang im Ausland einfordert, sollte es diesen im Inland auch gewähren. Das Ziel sollte positive Reziprozität sein und nicht eine Politik, die sich am „Auge um Auge, Zahn um Zahn“ des babylonischen Königs Hammurapi orientiert.

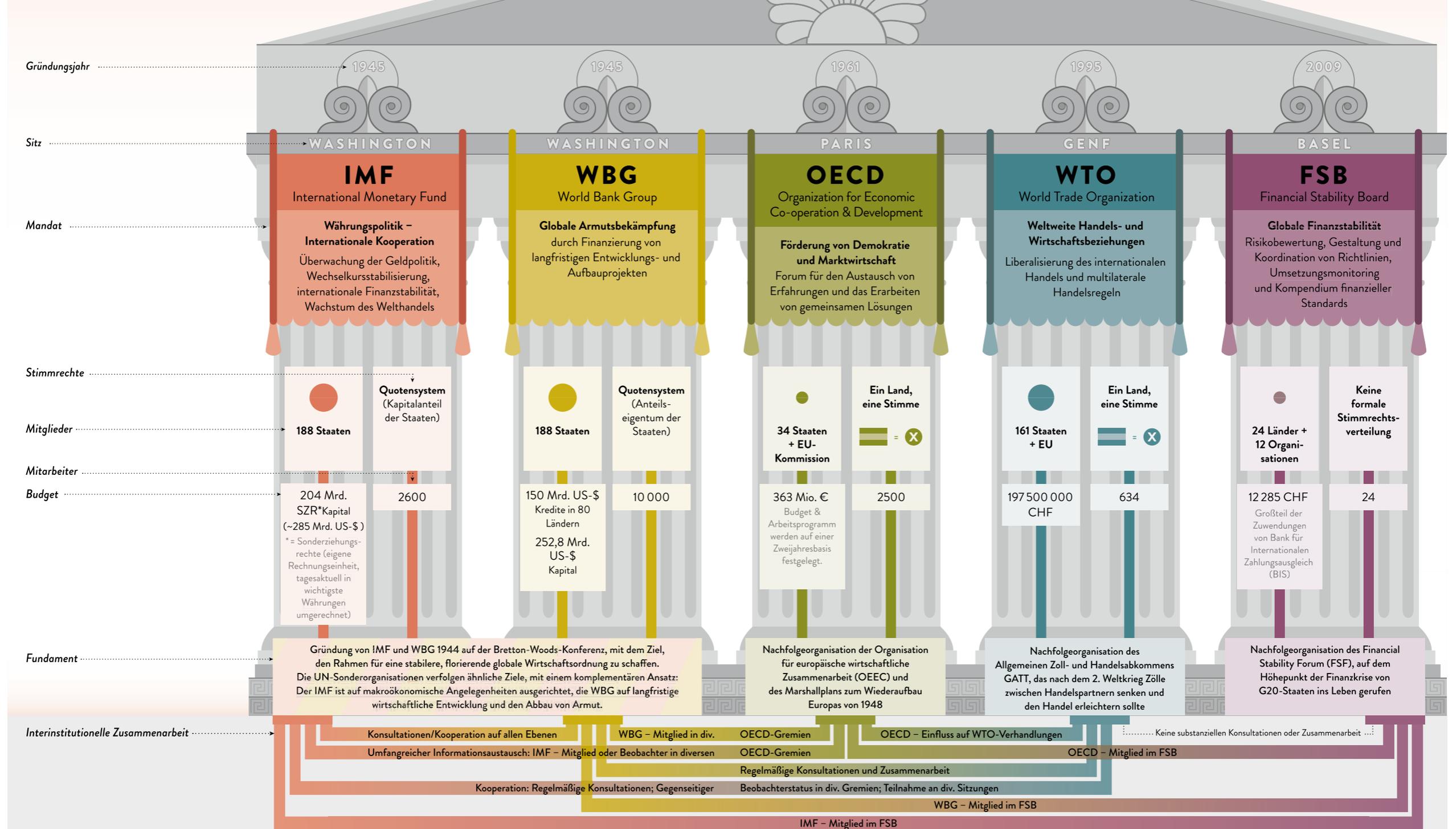
GABRIEL J. FELBERMAYR

ist Leiter des ifo Zentrums für Außenhandel sowie Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seine Forschungsschwerpunkte sind internationaler Handel sowie reale und monetäre Außenwirtschaft. felbermayr@ifo.de

¹⁸ Vgl. Auch Brüssel protestiert gegen Trumps Steuerreform, 13.12.2017, www.faz.net/aktuell-15338430.html.

¹⁹ Vgl. etwa Jörg Lichter, Germany First: The Return of Mercantilism, 2.6.2017, <https://global.handelsblatt.com/finance/germany-first-the-return-of-mercantilism-776181>.

WELTWIRTSCHAFTS- VERWALTUNG



Quelle: Jan Schwochow/Thomas Ramge, Wirtschaft verstehen mit Infografiken, Berlin 2016, S. 126f.

CHINA ALS ADVOKAT DES FREIHANDELS?

Margot Schüller · Yun Schüler-Zhou

Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos im Januar 2017 trat Chinas Staatspräsident Xi Jinping als vehementer Verteidiger der Globalisierung auf. Ohne den neu gewählten US-Präsidenten Donald Trump und seine Politik des „America First“ direkt zu benennen, warnte er vor den Folgen eines zunehmenden Protektionismus und daraus resultierenden Handelskriegen. Sein Bekenntnis zur Globalisierung verband der chinesische Staatspräsident mit der Ankündigung weiterer außenwirtschaftlicher Liberalisierungsschritte und der Zusicherung, dass Chinas Türen für ausländische Unternehmen geöffnet bleiben.⁰¹

Xi Jinpings Davos-Rede wurde international mit großem Interesse aufgenommen und als Signal für Chinas neue Führungsrolle in globalen Governance-Fragen interpretiert, nicht zuletzt deshalb, weil er auch dafür eintrat, die Herausforderungen des Klimawandels anzugehen. Mit dem Rückzug der US-Regierung aus dem Pariser Klimaabkommen und dem Transpazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) sowie der grundlegenden Kritik an multilateralen Handelsabkommen ist ein Führungsvakuum entstanden, das China nutzen kann. Ob China jedoch eine Führungsrolle übernehmen wird, hängt von der Bereitschaft und Fähigkeit des Landes zur Führung ab.

In der Vergangenheit war die Integration in die Weltwirtschaft ein wichtiger Wachstumsmotor der binnenwirtschaftlichen Entwicklung Chinas. Allerdings ist die exportorientierte Produktion stark auf Importe von Komponenten und Zwischenprodukten angewiesen. Als aktiver Teilnehmer an der internationalen Arbeitsteilung ist China deshalb von einer liberalen Welthandelsordnung abhängig. Mit dem beginnenden Wandel hin zu einer stärkeren Binnenmarktorientierung und dem technologischen Upgrading einheimischer Industrieunternehmen ist davon auszugehen, dass ein immer höherer Anteil der Wertschöpfung im Land verbleiben

und die Außenwirtschaft weniger zum Wachstum beitragen wird als in der Vergangenheit.⁰² Mit dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob China weiterhin eine liberale Handelspolitik verfolgen, sich vielleicht sogar für eine stärkere Liberalisierung auf dem globalen Markt einsetzen oder den Schutz einheimischer Industrien bevorzugen wird.

Wir benutzen den Begriff „Freihandel“ in diesem Beitrag mit einigen Vorbehalten, denn in der Praxis des internationalen Handels findet nie ein vollkommen ungehinderter Austausch von Waren und Dienstleistungen statt. Es geht in der politischen Diskussion über Freihandel ebenfalls nicht um einen Außenhandel, der völlig ohne Barrieren ist. Wir konzentrieren uns deshalb auf die Frage, ob China künftig die Liberalisierung des globalen Handels vorantreiben und eine Führungsrolle übernehmen wird. Dabei wird zunächst Chinas Integration in das globale Handelssystem auf multilateraler und regionaler Ebene analysiert. Anschließend widmen wir uns der Frage, ob China in Zeiten eines zunehmenden Protektionismus eine aktivere Rolle bei der Handelsliberalisierung übernehmen wird. Abschließend diskutieren wir die Chancen einer engeren Kooperation zwischen der EU und China, gemeinsam gegen Protektionismus aufzutreten.

CHINAS INTEGRATION IN DAS WELTHANDELSYSTEM

Chinas außenwirtschaftliche Indikatoren machen deutlich, dass das Land die Chancen der ökonomischen Globalisierung genutzt hat. Durch eine Verbesserung der nationalen Standortbedingungen einerseits und der hohen Attraktivität des chinesischen Marktes andererseits gelang es den chinesischen Unternehmen rasch, sich in regionale und globale Produktionsnetzwerke zu integrieren. Die Verlagerung von Teilen der verarbei-

Tabelle 1: Anteile ausgewählter Länder am globalen Warenexport (in Prozent)

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2016
USA	21,6	14,6	14,3	12,2	11,2	12,6	9,8	9,4
Deutschland	1,4	5,3	9,3	11,7	9,2	10,3	10,2	8,7
Vereinigtes Königreich	11,3	9,0	7,8	5,1	5,0	4,9	4,1	2,6
China	0,9	1,2	1,3	1,0	1,2	2,5	5,9	13,6
Japan	0,4	1,5	3,5	6,4	8,0	9,8	6,4	4,2

Quelle: World Trade Organization (WTO), World Trade Statistical Review 2017, S. 100

tenden Industrie aus den Industrieländern nach China begünstigte die Entwicklung des Landes zur „Werkbank der Welt“. Die starke Verflechtung in der globalen Wertschöpfung und im weltweiten Handel spiegelt sich in Chinas Anteil am globalen Export wider (Tabelle). Da der chinesische Außenhandel deutlich rascher als der internationale Handel zunahm, gewann China gegenüber den traditionellen Handelsmächten wie dem Vereinigten Königreich und den USA sowie später Japan und Deutschland immer mehr Anteile am globalen Warenexport. Der größte Zuwachs des chinesischen Anteils fand vor allem nach dem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) Ende 2001 statt. Zwischen 2003 und 2016 stieg Chinas Exportanteil von 5,9 Prozent auf 13,6 Prozent.

Die Integration chinesischer Unternehmen in die globalen Wertschöpfungsketten wurde durch den schrittweisen Abbau von Investitionshemmnissen für die Ansiedlung ausländischer Unternehmen ermöglicht. Diese investierten in China vor allem in die verarbeitende Industrie, wo China im Rahmen seines WTO-Beitritts umfangreiche Zugeständnisse hinnehmen musste. Auch heute fließt noch ein hoher Anteil der ausländischen Direktinvestitionen in die verarbeitende Industrie. 2016 entfielen vom Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in Höhe von 126 Milliarden US-Dollar rund 28 Prozent auf die verarbeitende

Industrie.⁰³ Mit einem Investitionsvolumen von mehr als 100 Milliarden US-Dollar pro Jahr zählt China zu den wichtigsten Standorten für ausländische Direktinvestitionen.

Charakteristisch für die chinesische Außenwirtschaft ist der Verarbeitungshandel, der auf dem Import von Zwischenprodukten und Komponenten für die Weiterverarbeitung und dem Export der Endprodukte basiert. 2016 lag der Anteil des Verarbeitungshandels an den gesamten Exporten nach chinesischen Statistiken bei 54 Prozent.⁰⁴ Aufgrund der exportorientierten Produktion kann angenommen werden, dass sich China für offene Märkte und eine Stärkung der Institutionen des Welthandelssystems einsetzen wird. Dies trifft nicht auf Teilbereiche von Dienstleistungsbranchen zu, die ein relativ niedriges Niveau der Marktliberalisierung aufweisen. Hier liegt der Exportanteil Chinas auch im internationalen Vergleich zurück. So rangierte China 2016 bei den Dienstleistungsexporten weltweit auf dem vierten Platz (4,3 Prozent) hinter dem Vereinigten Königreich (6,7 Prozent) und Deutschland (5,6 Prozent). Die USA belegten mit einem Anteil von 15,2 Prozent den ersten Platz.⁰⁵

⁰³ Vgl. China National Bureau of Statistics (NBS), Statistical Communiqué of the People's Republic of China on the 2016 National Economic and Social Development, 28. 2. 2017, www.stats.gov.cn/english/pressrelease/201702/t20170228_1467503.html.

⁰⁴ Vgl. ebd.

⁰⁵ Vgl. World Trade Organization (WTO), World Trade Statistical Review 2017, o.O. 2017, S. 104; nach OECD/WTO-Statistiken lag der ausländische Wertschöpfungsanteil an den Exporten Chinas 2011 bei über einem Drittel, sodass China innerhalb der G20-Staaten den zweiten Platz hinter Südkorea hinsichtlich der Integration in globale Wertschöpfungsketten einnahm; vgl. OECD/WTO, Trade in Value Added: China, Oktober 2015, www.oecd.org/sti/ind/tiva/CN_2015_China.pdf.

⁰¹ Vgl. Xi Jinping's Key Note Speech at the World Economic Forum, 6. 4. 2017, www.china.org.cn/node_7247529/content_40569136.htm.

⁰² Vgl. Tuuli Koivu, Trade Liberalization at a Crossroads. The US and China Play Key Roles, The Finnish Institute of International Affairs, FIIA Briefing Paper 221/2017.

Obwohl die binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung Wachstum und Wohlstand brachte, schwankte die chinesische Handelspolitik zwischen einem liberalen Kurs und einer merkantilistischen Handelspolitik, die durch eine staatliche Förderung des Handels geprägt ist. Beispiel hierfür ist die nur zögerlich verfolgte Liberalisierung des Systems fester Wechselkurse in der Währungspolitik. Auf die verschiedenen Gründe hierfür kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, aber wir nehmen an, dass die aktuelle Umsteuerung des Wachstumsmodells einen wichtigen Einfluss auf die zukünftige Ausrichtung der chinesischen Handelspolitik haben wird. Die Verlagerung der Wachstumstreiber von Investition und Export hin zur binnenwirtschaftlichen Orientierung auf Konsum und Dienstleistungen wird die Rolle der Außenwirtschaft verändern. So prognostiziert der Internationale Währungsfonds beispielsweise, dass Chinas Importvolumen in den nächsten fünf Jahren nur halb so schnell wie die Bruttoinlandsproduktion wachsen wird. Das bedeutet, dass Chinas Wirtschaft weniger Absatzmöglichkeiten für andere Länder bieten wird, als bisher erwartet wurde.⁰⁶

Die chinesische Regierung will zudem die heimische Industrie stärken. Mit der 2016 veröffentlichten „Made in China 2025“-Strategie verfolgt China das Ziel, den inländischen Anteil an wichtigen Komponenten und Werkstoffen auf 70 Prozent zu erhöhen. Bereits in der Vergangenheit war die Tendenz der zunehmenden einheimischen Wertschöpfung zu beobachten. Statistiken der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zufolge bestanden 1995 drei Viertel des Gesamtwertes der IT-Exporte Chinas aus Zulieferungen aus dem Ausland, bis 2011 sank diese Relation auf die Hälfte. Eine ähnliche Entwicklung fand auch bei anderen Hightech-Industrien wie elektrischen Maschinen und Transportausrüstungen statt.⁰⁷ Die Frage über die Auswirkung des Strukturwandels auf den künftigen Kurs der chinesischen Handelspolitik bleibt somit spannend.

CHINAS HANDELSPOLITISCHE STRATEGIEN

Der Beitritt Chinas zur WTO als dem regulativen Rahmen für multilaterale Wirtschafts-

beziehungen hat den Aufstieg des Landes zur größten Handelsmacht ermöglicht, forderte jedoch auch große Veränderungen in der chinesischen Außenwirtschaftspolitik. Die Mitgliedschaft in der WTO verlangte eine Anerkennung des Freihandels als leitendes Prinzip und marktwirtschaftlicher anstelle bürokratischer Steuerungsmechanismen, den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen. Die Forderung einer offenen Wirtschaft als Voraussetzung für einen allen Beteiligten zugutekommenden Wohlstandsgewinn aus dem Freihandel wird stets mit den Theorien der ökonomischen Klassiker Adam Smith (1723–1790) und David Ricardo (1772–1823) begründet.⁰⁸ Zum Zeitpunkt des Beitritts Chinas waren jedoch viele der ihren Modellen zugrunde liegenden sehr restriktiven Annahmen überholt.⁰⁹ Auch die späteren neoklassischen Ökonomen gingen in ihren Theorien von Voraussetzungen aus, die durch die Entstehung globaler Wertschöpfungsketten zunehmend infrage gestellt wurden. Dagegen wiesen Ökonomen der heterodoxen Schule auf die Risiken der offenen Märkte vor allem für nicht wettbewerbsfähige Länder ohne erfolgreiche Strategien im globalen Standortwettbewerb hin.¹⁰

In seiner außenwirtschaftlichen Konzeption übernahm China zwar die allgemeine Idee des Freihandels, orientierte sich aber gleichzeitig an westliche Ökonomen, die für seine wirtschaftliche Ausgangsposition eine angemessene Strategie boten. Dazu zählte beispielsweise der deutsche Ökonom Friedrich List (1789–1846), der mit seiner Forderung nach Schutzzöllen für die damals der englischen Konkurrenz unterlegene deutsche Industrie ein Vorbild für die eigene Politikgestaltung bot.¹¹ Auch die erfolgreichen industriepolitischen Strategien anderer ostasiatischer Ökonomien wie Japan, Südkorea und

08 Siehe hierzu auch den Beitrag von Jens Südekum in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

09 Hierzu zählen u. a. die Annahmen eines technologischen Protektionismus (konstante Preisverhältnisse), der Vollbeschäftigung (kein Verdrängungswettbewerb) sowie der Immobilität der Produktionsfaktoren. Vgl. Jacob Kapeller, *Internationaler Freihandel: Theoretische Ausgangspunkte und empirische Folgen*, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, WISO 1/2016, S. 100–122, hier S. 103.

10 Vgl. ebd., S. 102–110.

11 Vgl. Juntie Mei, *Friedrich List in China's Quest for Development*, Winter 2014, www.chinastudies.org.cn/c/1400.htm.

06 Vgl. Koivu (Anm. 2), S. 6.

07 Vgl. OECD/WTO (Anm. 5).

Taiwan nutzte China als Vorbild. Ausgehend von einer aktiven staatlichen Förderung hatten diese zeitversetzt über lange Entwicklungsperioden hohe Wachstumsraten verzeichnen können, indem sie unter anderem ihre Wirtschaft nur selektiv gegenüber dem internationalen Wettbewerb öffneten.¹² Bis heute hat China seine Wirtschaft nicht in dem Maße für den internationalen Austausch von Waren und Dienstleistungen liberalisiert, wie dies beim Beitritt zur WTO Ende 2001 von den damals führenden Handelsmächten USA, EU und Japan erwartet worden war.

Andererseits verzichtete China beim WTO-Beitritt auf eine Sonderstellung als Entwicklungsland und auf damit verbundene Vorteile und willigte unter anderem in zusätzliche Schutzrechte für andere Mitgliedsstaaten ein. Dies betrifft beispielsweise die Möglichkeit der Staaten, ihre Märkte bei einem sehr raschen Anstieg chinesischer Exporte durch Importbeschränkungen zu schützen. Überwiegend positiv wird Chinas aktive Beteiligung an den institutionellen Strukturen der WTO beurteilt. Über ihre freiwillige Teilnahme an vielen Konsultationsprozessen waren chinesische Vertreter in der Lage, sich umfassende praktische Kenntnisse im internationalen Handelsrecht und Streitschlichtungsverfahren anzueignen. Dies befähigte sie, auch ihre eigenen Rechte innerhalb der WTO besser zu vertreten und selbst den Streitschlichtungsausschuss einzuschalten. Positiv anzumerken ist auch, dass China in den meisten Fällen, in denen es als beschuldigte Partei in WTO-Streitfällen unterlag, das Ergebnis akzeptierte und die geforderten Anpassungen umsetzte.¹³

Obwohl China vielen WTO-Verpflichtungen nachgekommen ist, haben die USA und die EU dem Land nicht wie erwartet Ende 2016 den Status „Marktwirtschaft“ zugestanden. Dieser Status ist vor allem bei Antidumpingverfahren von Vorteil: So lassen sich etwa unter Herstellungskosten verkaufte Produkte aus einer Nichtmarktwirtschaft leichter mit Strafzöllen belegen. Der Status entscheidet nämlich, ob die

Preis- und Kosteninformationen der Lieferanten direkt herangezogen oder Informationen von Vergleichsländern angefordert werden. Während die USA auch formal die Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft mit der Begründung ablehnten, dass die im bilateralen Protokoll über den Beitritt zur WTO festgelegten Bedingungen von China nicht eingehalten wurden, hob die EU kurz vor Ablauf der Frist die grundsätzliche Unterscheidung von Handelspartnern in Marktwirtschaft und Nichtmarktwirtschaft auf. Auch bei künftigen Antidumpingverfahren wird nach dem alten Rechtsstand vorgegangen, also Drittländerpreise bei der Berechnung der Strafzölle zugrunde gelegt. Chinesische Exporteure müssen deshalb mit hohen Strafzöllen rechnen. Chinas Reaktion hierauf war absehbar: Das Land reichte eine Klage gegen die EU bei der WTO ein, die hierzu ein Streitschlichtungskomitee einrichtete.

Der wirtschaftliche Aufstieg Chinas und der anderer Schwellenländer wie Brasilien und Indien führte dazu, dass die Quad-Gruppe (EU, Japan, Kanada, USA) ihr Verhandlungsmonopol verlor. Die USA reagierten auf diesen Einflussverlust in der WTO mit einer Handelspolitik, die auf den Abschluss beziehungsweise auf Verhandlung bilateraler Abkommen mit einzelnen Ländern und Regionen setzte.¹⁴ Da sowohl im TPP-Abkommen als auch im Transatlantischen Freihandelsabkommen (TTIP) China nicht als Mitglied vorgesehen war, signalisierten diese Verhandlungen den Versuch der USA, die wichtigsten Partnerländer gegen China zusammenzuführen.

China antwortete darauf ebenfalls mit einer stärkeren Ausrichtung an regionalen und bilateralen Handelsabkommen. Als Gegengewicht zum TPP wandte sich China rasch dem vom Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN) vorgeschlagenen Abkommen zur Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) zu. Gleichzeitig verhandelte China eine Reihe von bilateralen Freihandelsabkommen (FTA) mit den TPP-Kandidaten und setzte die Verhandlungen mit den USA über ein bilaterales Investitionsabkommen fort, um seine Integration in die Weltwirtschaft und die regionale Wirtschaft weiter voranzutreiben. FTA wurden bereits mit sieben TPP-Kandidaten (Singapur, Vietnam und Malaysia innerhalb der China-ASEAN Freihandelszo-

¹² Vgl. Margot Schüller, Chinas Industriepolitik: auf dem Weg zu einem neuen Erfolgsmodell?, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, WSI-Mitteilungen 7/2015.

¹³ Vgl. Hanns Günther Hilpert, Chinas Handelspolitik. Dominanz ohne Führungswillen, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 22/2013, hier S. 12–16 und S. 42f.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 11.

ne sowie mit Chile, Neuseeland, Peru und Australien) abgeschlossen. Weiterhin wird mit Japan und Kanada über bilaterale sowie mit Japan und Südkorea über trilaterale Abkommen verhandelt.¹⁵ Durch den Rückzug der USA aus der TPP bieten sich neue Chancen: Mit dem RCEP-Abkommen wirbt China um die Staaten in der Region und könnte damit seine Führungsrolle im asiatisch-pazifischen Raum festigen.

CHINAS MULTILATERALE ALTERNATIVE ZUM PROTEKTIONISMUS

Das Scheitern der Doha-Verhandlungen, durch die weitere Liberalisierungsschritte bei Dienstleistungen und im Agrarsektor erreicht werden sollten, stärkte protektionistische Strömungen und führte zum Abschluss von bilateralen und regionalen Handelsabkommen. Diese schlossen die nicht beteiligten Länder von den Vorteilen aus. Die Zahl der regionalen und bilateralen Handelsabkommen stieg von 77 im Jahr 2000 auf 296 im Jahr 2016.¹⁶ In den Doha-Verhandlungsrunden war es nicht möglich gewesen, die unterschiedlichen Interessen auszugleichen, insbesondere zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten in der Agrarpolitik sowie bei der Umsetzung von Arbeits- und Umweltstandards.

Gleichzeitig nahmen populistische Antiglobalisierungstendenzen in verschiedenen westlichen Ländern zu und führten zum Sieg der Brexit-Befürworter im Vereinigten Königreich und zum Wahlsieg von Donald Trump zum Präsidenten der USA. In seinem Wahlkampf hatte Trump angekündigt, zukünftig die US-Interessen über die anderer Staaten zu stellen, die ins Ausland abgewanderten US-Unternehmen wieder zurückzuholen und vor allem gegen die als unfair bezeichneten multilateralen Handelsabkommen sowie gegen Länder vorzugehen, die einen hohen Handelsbilanzüberschuss mit den USA haben. Trump nannte dabei immer wieder China.

Das im März 2017 veröffentlichte handelspolitische Programm der neuen US-Regierung be-

nannte China als Verursacher für den Einbruch der Produktion in der verarbeitenden Industrie der USA und den damit verbundenen Jobverlusten.¹⁷ Die „America First“-Politik zielt auf die Gestaltung „fairer“ Handelsbeziehungen, die – so Trump – besser über bilaterale als multilaterale Abkommen herbeigeführt werden können.¹⁸ Dass es Trump mit der Umsetzung seiner Politik ernst meint, wurde bald deutlich: Bereits an seinem ersten Arbeitstag als US-Präsident unterzeichnete er ein Dekret zum Ausstieg der USA aus der TPP. Zugleich kündigte er an, dass es zukünftig nur noch bilaterale Vereinbarungen mit dem Ziel einer Verbesserung der US-Position geben wird.¹⁹

Die auf multilaterale Wirtschaftsbeziehungen gegründete Handelspolitik Chinas erscheint dagegen als Kontrastprogramm. Die chinesische Regierung will nicht nur die WTO als regulativen Rahmen beibehalten und stärken, sondern hat auch ein eigenes Konzept der Förderung internationaler Wirtschaftsbeziehungen vorgestellt. Hierbei handelt es sich weniger um einen neuen regulativen Rahmen, sondern um die Verbesserung der materiellen Infrastruktur als Voraussetzung für eine Ausweitung von Handel und Investitionen. Das zunächst als „One Belt, One Road“ bekannte Konzept wird heute als „Belt and Road Initiative“ (BRI) bezeichnet und fokussiert auf die stärkere wirtschaftliche Integration der Regionen Asien und Europa, bezieht jedoch auch andere Regionen wie Afrika und Lateinamerika ein.

Ziele und Instrumente der BRI wurden im März 2015 von der Staatlichen Kommission für Entwicklung und Reform, dem Außenministerium sowie dem Handelsministerium der Volksrepublik China präsentiert.²⁰ Im Mittelpunkt steht die Verbesserung der materiellen Infrastruktur durch den Bau von Transportkorrido-

¹⁷ Siehe hierzu auch den Beitrag von Peter Sparding in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

¹⁸ Vgl. Yun Schüler-Zhou/Margot Schüller, *Trump's Shadow over US-China Economic Relations*, German Institute of Global and Area Studies, GIGA Focus Asia 4/2017.

¹⁹ Vgl. Peter Baker, *Trump Abandons Trans-Pacific Partnership, Obama's Signature Trade Deal*, 23. 1. 2017, www.nytimes.com/2017/01/23/us/politics/tpp-trump-trade-nafta.html.

²⁰ Vgl. National Development and Reform Commission et al., *Visions and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, 28. 3. 2015, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html.

¹⁵ Vgl. Alex He, *China and Global Trade Governance*, Centre for International Governance Innovation, CIGI Paper 104/2016.

¹⁶ Vgl. Erdal Yalçın/Felicitas Beier, *Fortschritte in der globalen Handelsliberalisierung*, Center for Economic Studies (CES), Institut für Wirtschaftsforschung, Ifo-Schnelldienst 7/2017, S. 40–50, hier S. 49.

ren, Infrastruktur in den Bereichen Energie und Telekommunikation sowie einer immateriellen Infrastruktur in Form von Kommunikations- und Entscheidungsmechanismen, die gemeinsam mit den beteiligten Staaten entwickelt werden sollen.

Im Gegensatz zu westlichen Integrationsansätzen wie der EU oder dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) geht es bei Chinas BRI nicht um ein formales Regelwerk multilateraler Verträge mit einer supranationalen Organisation, der Sanktionsrechte für die Einhaltung der Vereinbarungen übertragen werden. Das chinesische Modell der regionalen Integration setzt in erster Linie auf Konnektivität durch Transportnetze, Bereitstellung von Finanzierungsmöglichkeiten sowie den Abbau wirtschaftlicher Barrieren. In seiner Kritik an der BRI als einem chinazentrierten Integrationsmodell argumentiert der Politikwissenschaftler David Arase,²¹ Ziel sei es, den Strom wirtschaftlicher Aktivitäten von und nach China zu kanalisieren. Wie die Länder entlang der Seidenstraße von dieser sehr langfristig angelegten Vision profitieren werden, hängt ganz entscheidend von ihren Fähigkeiten ab, ihre eigenen wirtschaftlichen Interessen einzubringen. Gleichzeitig liefert die BRI neue Impulse für Chinas Partnerländer. Auf dem BRI-Forum im Mai 2017 wies der WTO-Direktor Roberto Azevêdo auf eine kürzlich von der WTO beauftragte Befragung der Mitgliedsländer hin, die in der mangelhaften Infrastruktur das Haupthindernis und den Hauptkostenfaktor bei der Ausweitung der Handelsbeziehungen sahen.²²

EU-CHINA: GEMEINSAM GEGEN PROTEKTIONISMUS?

Die Kooperation zwischen der EU und China erstreckt sich auf eine Vielzahl politischer und wirtschaftlicher Themen, bei denen teils gemeinsame, teils unterschiedliche Interessen bestehen. Im internationalen Handel vertreten beide Seiten ein offenes multilaterales System und stellen

sich gegen Protektionismus. Auf der bilateralen Ebene gibt es die Forderung der EU an China, die WTO-Prinzipien der Reziprozität und Inländerbehandlung stärker umzusetzen und europäische Unternehmen nicht zu diskriminieren. Stellvertretend für diese Position steht die Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, auf dem EU-China Business Summit Anfang Juni 2017 in Brüssel. Hier betonte er die Gemeinsamkeiten, rief die chinesische Regierung aber auch dazu auf, ihre Vision politisch umzusetzen.²³ Hintergrund für die Ermahnung Junckers ist die Kritik der Europäischen Handelskammer in China, die eine zunehmende Diskriminierung von EU-Unternehmen feststellte. Eine Kammerumfrage bei den Mitgliedern zeigte, dass sich mehr als die Hälfte gegenüber den chinesischen Unternehmen benachteiligt fühlt.²⁴ Dass in den bilateralen Beziehungen Liberalisierungsschritte sehr schwer zu erreichen sind, zeigen die zähen Verhandlungen um das EU-China-Investitionsabkommen. Im Dezember 2017 gehen diese Verhandlungen in ihre 16. Runde – die Gespräche wurden im November 2013 aufgenommen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt etwa der Asienexperte Hanns Günther Hilpert der EU, in ihrer außenwirtschaftlichen Kooperation mit China Multilateralismus und die WTO ins Zentrum zu stellen.²⁵

Der Rückzug der US-Regierung aus der TPP und dem TTIP bietet eine neue Chance für den Multilateralismus, da sich die Gegner einer protektionistischen Welthandelsordnung positionieren müssen. Da China nicht durch neue regionale Abkommen von der Mitgestaltung der zukünftigen außenwirtschaftlichen Spielregeln ausgeschlossen sein möchte, hat die chinesische Regierung nun die Möglichkeit, ihre Vorstellungen einer gerechten Handelsordnung stärker einzubringen. Die EU ist dabei ein wichtiger Partner, der allerdings im Detail – ebenso wie China – eigene Interessen hat, wobei einzelne EU-Mitgliedsländer unterschiedliche Positionen vertreten. Diese wurden auf dem von China veranstalteten zweitägigen „Gipfeltreffen“

21 Vgl. David Arase, *China's Two Silk Roads: Implications for Southeast Asia*, Institute of Southeast Asian Studies, ISEAS Perspective 2/2015.

22 Vgl. Roberto Azevêdo, *One Belt one Road Forum – High-Level Dialogue. Remarks by DG Azevêdo, 15.5.2017*, www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra169_e.htm.

23 Vgl. Europäische Kommission, *EU-China Summit: Moving Forward with Our Global Partnership*, Pressemitteilung, 2.6.2017.

24 Vgl. *EU-Firmen in China benachteiligt*, 19.9.2017. www.dw.com/a-40572479.

25 Vgl. Hilpert (Anm. 13), S. 34.

zur BRI-Kooperation im Mai 2017 deutlich, auf dem eine von allen Teilnehmern unterzeichnete Abschlusserklärung zur Dialogrunde über Handel nicht zustande kam. Deutschland und anderen EU-Mitgliedsländern ging diese Erklärung nicht weit genug, sie vermissten die Anliegen der europäischen Länder hinsichtlich des Marktzugangs, des Abbaus staatlicher Subventionen und der Überkapazitäten.²⁶

Gleichzeitig bietet die BRI einen neuen Ansatzpunkt für die EU-China-Kooperation. Nach einer anfänglichen Phase der Irritation, da China unter Umgehung der EU-Kommission Infrastrukturprojekte in Zentral- und Osteuropa plante und baute, wurde mit der Gründung der EU-China-Konnektivitätsplattform ein Forum für den Austausch von Informationen und für die Projektplanung geschaffen.²⁷ Das Beispiel zeigt, dass der wirtschaftliche Aufstieg Chinas und daraus resultierende Expansionsbestrebungen gleichzeitig Chance und Herausforderung für die EU sein können. Die Antiglobalisierungshaltung und die Abkehr vom Multilateralismus der US-Regierung sind für die EU und für China jedoch eine Gefahr, da sie in ihren außenwirtschaftlichen Beziehungen von multilateralen Institutionen abhängig sind. Daraus könnte der Schluss gezogen werden, dass die EU und China gegen den neuen Protektionismus gemeinsam auftreten werden.

Zusammenfassend sehen wir ein starkes Interesse der chinesischen Regierung, Multilateralismus und die WTO als internationales Regelwerk zu bewahren. Bei der neuen Seidenstraßen-Initiative setzt China auf erprobte institutionelle Regelwerke, ergänzt sie jedoch um neue Kooperationsmechanismen, die sich noch bewähren müssen. Das Land hat als WTO-Mitglied wichtige Liberalisierungsschritte vollzogen, die sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Lebensstandard der chinesischen Bevölkerung ausgewirkt haben.

Vergleichbar mit anderen großen Wirtschaftsmächten verfolgt China seine eigenen strategischen Ziele und versucht, die inländische Wirt-

schaft nur schrittweise den Auswirkungen der Globalisierung auszusetzen. Auch zukünftig werden wir mit dieser Konstellation zu rechnen haben, aber vor allem mit einem größeren Einfluss Chinas auf die Gestaltung der globalen Handelsordnung. Aufgrund der dominanten Stellung Chinas im Welthandel einerseits und der Größe der chinesischen Volkswirtschaft andererseits fällt dem Land automatisch eine Führungsrolle zu. Da China weiterhin die Chancen der Globalisierung nutzen will, gehen wir davon aus, dass sich die chinesische Regierung auch zukünftig für ein liberales Handelssystem einsetzen wird. Der Rückzug der USA aus multilateralen Institutionen bietet China zusätzliche Freiräume, eigene Vorstellungen zur Welthandelsordnung umzusetzen.

MARGOT SCHÜLLER

ist assoziierte Wissenschaftlerin und Chinaexpertin am GIGA Institut für Asien-Studien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören Industriepolitik und außenwirtschaftliche Integration Chinas sowie die Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Unternehmen. schueller@giga-hamburg.de

YUN SCHÜLER-ZHOU

ist Senior Research Fellow bei der Deutschen Rohstoffagentur und assoziierte Wissenschaftlerin am GIGA Institut für Asien-Studien. Zu ihren Forschungsthemen zählen die Globalisierung chinesischer Unternehmen, Strukturwandel und Innovationspolitik sowie die chinesische Rohstoffwirtschaft.

szhou@giga-hamburg.de

²⁶ Vgl. 68 Länder wollen Neue Seidenstraße fördern, 15.5.2015, www.zeit.de/wirtschaft/2017-05/neue-seidenstrasse-china-wirtschaft-kooperationsabkommen.

²⁷ Vgl. Margot Schüller/Yun Schüler-Zhou, Chinas Seidenstraßen-Initiative trifft auf transeuropäische Infrastrukturpolitik, GIGA Focus Asien, 8/2015.

AMERICA FIRST

Donald Trump und die Neujustierung der US-Handelspolitik

Peter Sparding

Die Monate nach der Wahl Donald Trumps zum 45. Präsidenten der USA waren geprägt von einer Phase „radikaler Ungewissheit“.⁰¹ Der ungewöhnliche und impulsive Charakter des US-Präsidenten sowie seine im Wahlkampf angekündigte Abkehr von jahrzehntelangen Eckpfeilern amerikanischer Außen-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik ließen Beobachter im In- und Ausland verunsichert und fragend zurück.

Insbesondere in der Wirtschaftspolitik rechneten viele mit dramatischen Veränderungen. Dies hatte zwei Gründe: *Erstens* hatte Trump einen Großteil seines Wahlkampfes auf Themen wie vermeintlich unfaire Handelsabkommen und die versprochene Rückkehr der Industriejobs fokussiert. Inhaltlich positionierte er sich dabei in vielen wirtschaftspolitischen Bereichen anders als seine republikanischen Vorgänger. Neben Ankündigungen, die Handelsbeziehungen der USA neu und im Interesse der USA zu reorganisieren, versprach Trump im Wahlkampf auch eine „wunderschöne“⁰² Gesundheitsversicherung für alle, eine Rundumerneuerung der amerikanischen Infrastruktur, und er sprach wiederholt davon, dass wohlhabende Amerikanerinnen und Amerikaner, wie er selbst, mehr Steuern zahlen sollten.⁰³

Zweitens wurden aufgrund der Art und Weise, wie Trump die Präsidentschaftswahl gewonnen hatte, Veränderungen in der Wirtschaftspolitik erwartet: Der überraschende Wahlerfolg kam letztendlich durch Trumps knappen Erfolg in drei ehemaligen Industriestaaten zustande – Michigan, Wisconsin und Pennsylvania –, in denen die große Mehrheit der (weißen) *working class* für ihn gestimmt hatte. Dies unterstrich in den Augen vieler die Bedeutung wirtschaftspolitischer Themen für den Wahlerfolg und damit auch die neue Prioritätensetzung der künftigen Präsidentschaft.⁰⁴

Nach dem ersten Amtsjahr ist jedoch festzustellen, dass Trump bisher vorwiegend eine Wirt-

schaftspolitik verfolgt, die auch von anderen republikanischen Kandidaten zu erwarten gewesen wäre. Er ließ bei vielen entscheidenden Themen dem republikanisch geführten Kongress bei der Prioritätensetzung und Ausarbeitung von Gesetzgebungsinitiativen den Vortritt. So wurden die meisten wirtschaftspolitischen Versprechen des Kandidaten Trump bislang nicht eingelöst. Lediglich das avisierte, aber noch nicht in Angriff genommene Infrastrukturpaket, die Steuerreform sowie Maßnahmen in der Handelspolitik folgten der im Wahlkampf angekündigten politischen Richtung.

HANDELSPOLITIK ALS THEMA

Die Handelspolitik gehört zu den wenigen Themenbereichen, in denen Trump seit Langem konsistente Positionen erkennen lässt. Bereits als New Yorker Immobilieninvestor in den 1980er Jahren sprach er in Fernsehauftritten wiederholt davon, dass andere Länder die USA wirtschaftlich ausnutzen und unfair behandeln würden.⁰⁵ 1987 platzierte Trump eine ganzseitige Anzeige in mehreren großen Tageszeitungen in Form eines Briefes an das amerikanische Volk: Er behauptete darin, dass insbesondere Japan seine starke Wirtschaft jahrzehntelang auf Kosten der USA aufgebaut habe.⁰⁶ Im Präsidentschaftswahlkampf schlug Trump ähnliche Töne an, auch wenn er nun vor allem über China und Mexiko klagte. So erklärte Trump zum Beispiel, Chinas Eintritt in die Welthandelsorganisation (WTO) habe zum größten „Jobraub“ der amerikanischen Geschichte geführt.⁰⁷ Deshalb verstieg sich Trump sogar zur Bemerkung, China würde die USA durch unfaire Handelspraxen „vergewaltigen“.⁰⁸

Neben Japan, China und Mexiko waren besonders regionale Freihandelsabkommen immer

wieder Ziel wütender Angriffe des Kandidaten Trump – etwa die unter Präsident Barack Obama mit elf weiteren pazifischen Anrainerstaaten verhandelte Transpazifische Partnerschaft (TPP) und das 1994 mit Kanada und Mexiko erzielte Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA). Trump bezeichnete NAFTA sogar als „das schlechteste je von den USA unterzeichnete Handelsabkommen“.⁰⁹

Darüber hinaus war die Handelspolitik auch das Thema, mit dem sich Trump am häufigsten von traditionellen Positionen der Republikaner absetzte. Diese galten lange als *die* Freihandelspartei, und die Mehrheit der republikanischen Kongressmitglieder hatte noch 2015 dafür gestimmt, Präsident Obama zu ermächtigen, die TPP abzuschließen.¹⁰ Für eine Partei, die in den acht Jahren der Obama-Präsidentschaft fast jede Kooperation mit dem Oval Office verweigerte hatte, war die Zusammenarbeit bei der Handelspolitik durchaus bemerkenswert, und sie gibt Aufschluss über den Stellenwert, den solche Abkommen in der Partei noch bis vor einigen Jahren hatten.

In der Handelspolitik hat sich mit dem Amtsantritt Trumps somit eine große Schere zwischen

den etablierten Republikanern im Kongress und dem Präsidenten aufgetan. Denn obgleich Trump in seinen Bemerkungen zumeist vage blieb, lassen sich zwei argumentative Hauptstränge in seinem Denkansatz erkennen: Auf der einen Seite ist der internationale Handel für Trump ein Nullsummenspiel, in dem immer nur einer gewinnen kann. Die USA, so Trump, verlieren dieses „Spiel“ seit Jahrzehnten. Beleg hierfür seien die langjährigen amerikanischen Handelsbilanzdefizite, die er als Zeichen der Schwäche ansieht. Auf der anderen Seite offenbart sich eine klare Abneigung gegen regionale oder multilaterale Vereinbarungen. Laut Trump sind bilaterale Verhandlungen, in denen die USA aufgrund ihrer Größe und Macht am längeren Hebel sitzen, den komplizierteren und auf Kompromisse angewiesenen mehrstaatlichen Formaten vorzuziehen.

Wie genau eine Trumpsche Handelspolitik aussehen würde, blieb jedoch trotz der im Wahlkampf geäußerten vehementen Kritik am bestehenden Handelssystem weitgehend unklar. Schließlich hatten auch frühere Präsidentschaftskandidaten im Wahlkampf Handelsabkommen kritisiert. So versprach etwa Barack Obama im Wahlkampf 2008, NAFTA neu verhandeln zu wollen. In der Regel kühlt sich im Amt jedoch die Wahlkampfretorik ab. Deshalb gingen zunächst viele Beobachter auch bei Trump davon aus, dass er von seinen weitreichenden Ankündigungen abrücken und das Interesse am Thema abflauen wird.

Das Handelsthema hat jedoch weiterhin, und trotz der insgesamt ereignisreichen Zeit, große Aufmerksamkeit erfahren. Dabei bestand die Handelspolitik der Trump-Administration – mit Ausnahme der Aufkündigung des TPP-Abkommens – zunächst eher aus symbolischen und rhetorischen Handlungen. Laut der im März 2017 veröffentlichten Trade Policy Agenda des Präsidenten ist es das Ziel der neuen Regierung, den internationalen Handel auszuweiten und „freier und fairer für alle Amerikaner“¹¹ zu gestalten. Zur Erreichung dieses Ziels identifizierte die Trump-Administration vier Hauptprioritäten: *erstens* die Verteidigung der nationalen Souverä-

01 Hans Kundnani, *Trump and the Consequences of Radical Uncertainty*, 10. 11. 2016, www.gmfus.org/blog/2016/11/10/trump-and-consequences-radical-uncertainty.

02 Vgl. Noam N. Levey, *Trump Promised a „Beautiful“ Healthcare Plan, but It's Pretty Basic*, 3. 3. 2016, www.latimes.com/nation/la-na-trump-healthcare-20160303-story.html.

03 Vgl. Ben Schreckinger/Nick Gass, *Trump: My Tax Plan Is „Going to Cost Me a Fortune“*, 28. 9. 2015, www.politico.com/story/2015/09/donald-trump-2016-tax-plan-214139.

04 Vgl. z. B. Jim Tankersly, *How Trump Won: The Revenge of Working-Class Whites*, 9. 11. 2016, www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2016/11/09/how-trump-won-the-revenge-of-working-class-whites.

05 Vgl. Don Gonyea/Domenico Montanaro, *Donald Trump's Been Saying the Same Thing for 30 Years*, 20. 1. 2017, www.npr.org/510680463.

06 Vgl. Michael Kruse, *The True Story of Donald Trump's First Campaign Speech – in 1987*, 5. 2. 2016, www.politico.com/magazine/story/2016/02/donald-trump-first-campaign-speech-new-hampshire-1987-213595.

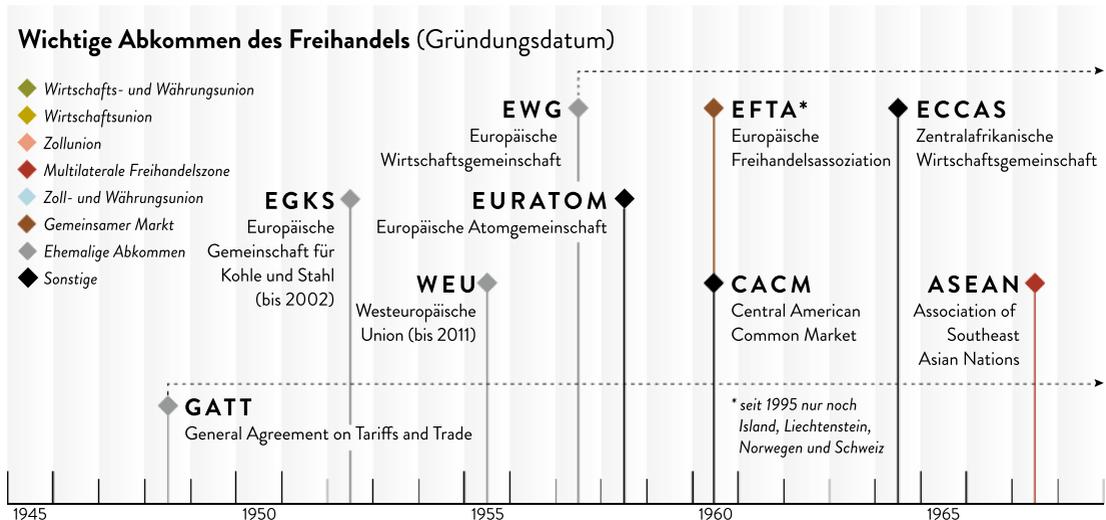
07 Read Donald Trump's Speech on Trade, 28. 6. 2016, time.com/4386335.

08 Trump accuses China of „Raping“ US with Unfair Trade Policy, 2. 5. 2016, www.bbc.com/news/election-us-2016-36185012.

09 Zit. nach Maggie Severns, *Trump Pins NAFTA, „Worst Trade Deal Ever“, on Clinton*, 26. 9. 2016, www.politico.com/story/2016/09/trump-clinton-come-out-swinging-over-nafta-228712.

10 Vgl. James Arkin, *How Republicans Delivered on Trade Promotion Authority*, 16. 6. 2015, www.realclearpolitics.com/articles/2015/06/16/how_republicans_delivered_on_trade_promotion_authority.html.

11 Office of the United States Trade Representative, *The President's Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements*, März 2017 <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>.



Quelle: Jan Schwochow/Thomas Ramge, *Wirtschaft verstehen mit Infografiken*, Berlin 2016, S. 118 f.

nität in der Handelspolitik; *zweitens* die strikte Durchsetzung der US-Handelsgesetze; *drittens* ein verstärkter Einsatz des amerikanischen Einflusses zur Öffnung internationaler Märkte; *viertens* das Verhandeln neuer und besserer Handelsabkommen.

Sämtliche Ausführungen zu den vier Prioritäten sind durchzogen von dem Gedanken, die USA seien aufgrund des bestehenden Handelssystems und der existierenden Handelsabkommen benachteiligt. Es wird wiederholt darauf verwiesen, dass die von Freihandelsbefürwortern präsentierten Vorzüge nicht bei allen Amerikanern angekommen seien. Als Beleg hierfür werden insbesondere die seit einigen Jahren angewachsenen Ungleichgewichte in der US-Handelsbilanz angeführt.

HANDELSBILANZDEFIZITE UND -ÜBERSCHÜSSE

Es ist das erklärte Ziel der Trump-Administration, das US-Handelsbilanzdefizit zu verringern. Dabei ist es nicht nur Trump selbst, der sich auf die Handelsbilanz konzentriert. Dieses Defizit, das größte weltweit, lag 2016 bei rund 500 Milliarden US-Dollar und betrug somit 2,7 Prozent des US-amerikanischen Bruttosozialprodukts.¹² Dabei ist zwischen dem massiven Defizit im Güterhandel, das sich auf über 762 Milliarden US-Dollar belief, und dem Überschuss von etwa

¹² Vgl. United States Census Bureau, 2016 Trade Gap is \$ 502.3 Billion, Pressemitteilung, 7.2.2017.

247 Milliarden US-Dollar im Dienstleistungsbereich zu unterscheiden. In der amerikanischen Debatte, die vor allem in Verbindung mit dem Verlust von Industriejobs geführt wird, spielt vor allem das Güterdefizit eine Rolle.

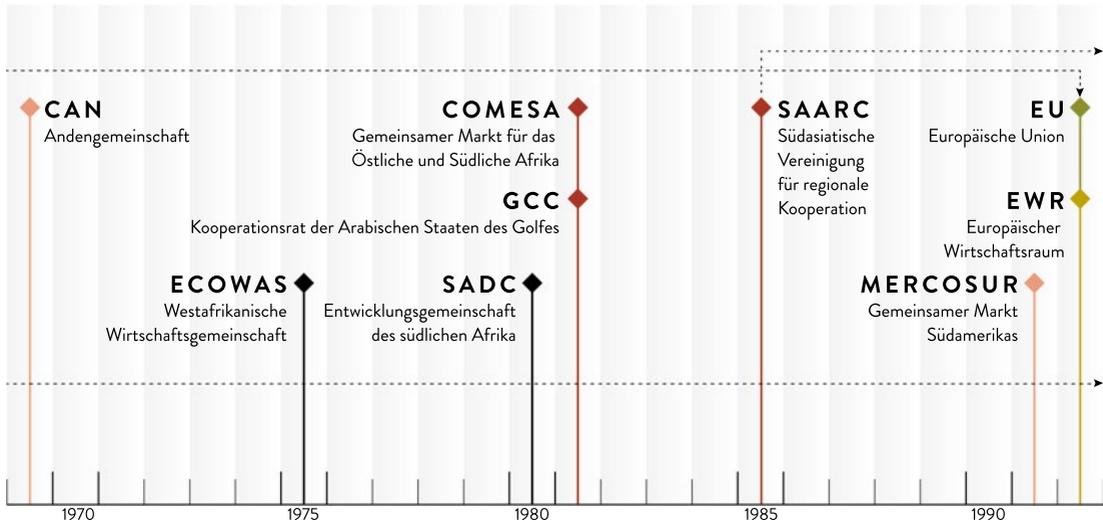
Handelsbilanzdefizite sind kein neues Phänomen der amerikanischen Wirtschaft. Zum bislang letzten Mal wies die amerikanische Handelsbilanz 1975 einen Überschuss auf.¹³ Seitdem und insbesondere seit Anfang der 2000er Jahre ist das Handelsbilanzdefizit der USA sehr ausgeprägt. Den höchsten Stand erzielte es kurz vor der Finanzkrise 2008 mit über 700 Milliarden US-Dollar. In den Folgejahren hat sich das Defizit ungefähr auf den heutigen Stand eingependelt.

Das größte bilaterale Handelsbilanzdefizit hatten die USA 2016 mit China (etwa 309 Milliarden US-Dollar), mit erheblichem Abstand gefolgt von Deutschland (67 Milliarden US-Dollar), Mexiko (63 Milliarden US-Dollar) und Japan (57 Milliarden US-Dollar).¹⁴ Es ist daher kein Zufall, dass alle genannten Länder bereits Ziel der Kritik des Präsidenten oder seiner Beraterinnen und Berater wurden.

Insbesondere das erhebliche bilaterale Defizit mit China ist schon länger und nicht erst

¹³ Vgl. United States Census Bureau, U.S. Trade in Goods and Services – Balance of Payments (BOP) Basis, 2.6.2017, www.census.gov/foreign-trade/statistics/historical/gands.pdf.

¹⁴ Vgl. United States Census Bureau, U.S. International Trade in Goods and Services, September 2017, 3.11.2017, www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2017pr/09/ft900.pdf.



seit Trump vielen amerikanischen Politikerinnen und Politikern ein Dorn im Auge. Und das nicht ganz ohne Grund: Der rasche wirtschaftliche Aufstieg Chinas und der Eintritt des Landes in die WTO 2001 hatten erhebliche Auswirkungen auf die amerikanische Wirtschaft und insbesondere den Arbeitsmarkt. Wie einige Studien nahelegen, habe der „China-Schock“ dazu geführt, dass einzelne Regionen und Industriebranchen besonders heftig unter der in den 2000er Jahren gestiegenen Konkurrenz gelitten hätten. So gingen laut einer Studie von 2016 zwischen 1999 und 2011, also in der gleichen Zeit, in der auch das amerikanische Handelsbilanzdefizit mit China anstieg, etwa 2,4 Millionen Arbeitsplätze als direkte Folge steigender chinesischer Importe verloren.¹⁵ Diese Verluste waren besonders in der verarbeitenden Industrie und in Regionen, die von ihr geprägt sind, zu spüren. Anders als die gängigen wirtschaftswissenschaftlichen Theorien behaupten, wurden diese Einbußen jedoch nicht in ausreichendem Maße durch andere Branchen oder Regionen ausgeglichen.

Obendrein ist die Kritik, China habe sich durch unfaire Maßnahmen einen Vorteil verschafft, nicht ganz von der Hand zu weisen. In neuesten Studien wird China und anderen Ländern vorgeworfen, sie hätten in den 2000er Jah-

ren ihre Währungen manipuliert. Diese Eingriffe seien nicht zuletzt mitverantwortlich für das massive Ungleichgewicht der Handelsbilanzen in den 2000er Jahren gewesen – ohne Währungsmanipulationen wäre das US-Handelsbilanzdefizit zu dieser Zeit um bis zu 35 Prozent geringer gewesen.¹⁶ Wenngleich in der Wissenschaft umstritten ist, in welchem Maße der Welthandel verantwortlich für die Jobverluste und die steigende Ungleichheit ist,¹⁷ sind diesbezügliche Annahmen besonders unter republikanischen Wählerinnen und Wählern verbreitet. Laut einer Umfrage von 2017 sind 71 Prozent der republikanischen Wähler der Meinung, der Verlust von Arbeitsplätzen an China sei eine ernste Bedrohung. Dies empfanden lediglich 47 Prozent der Wähler der Demokraten. Anhänger der Republikaner waren zudem erheblich besorgter über das Handelsbilanzdefizit mit China (56 Prozent) als diejenigen der Demokraten (38 Prozent).¹⁸

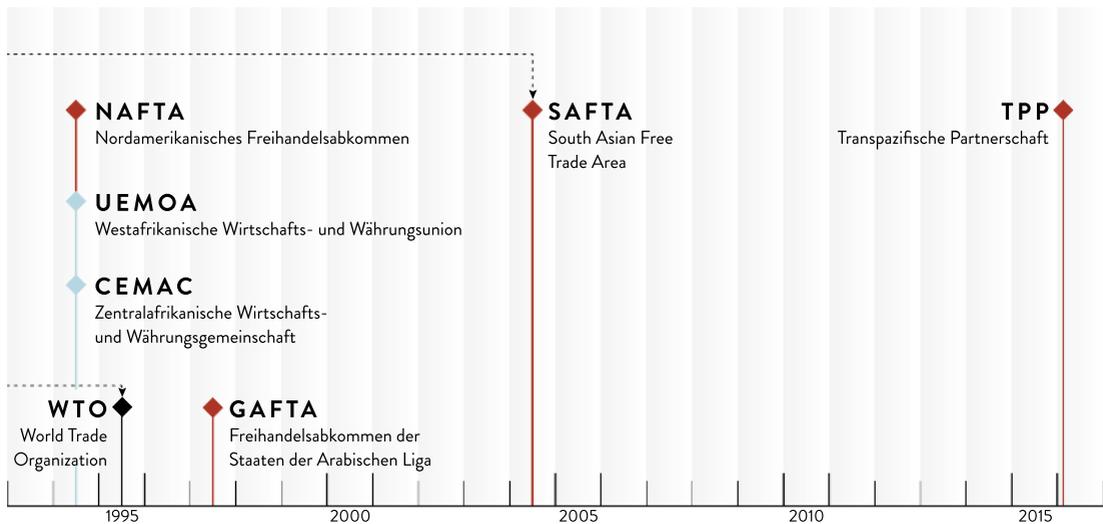
Es ist daher nicht überraschend, dass Präsident Trump die Beseitigung des Handelsbilanz-

¹⁵ Vgl. David H. Autor/David Dorn/Gordon H. Hanson, The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade, in: *Annual Review of Economics* 8/2016, S. 205–240, hier S. 228f.

¹⁶ Vgl. Joseph E. Gagnon/Melina Kolb, Currency Manipulation Was the Leading Cause of Record Trade Imbalances in 2000s, 15. 6. 2017, <https://piie.com/research/piie-charts/currency-manipulation-was-leading-cause-record-trade-imbalances-2000s>.

¹⁷ Vgl. Zhiyao (Lucy) Lu/Gary Clyde Huffbauer, Has Global Trade Fueled US Wage Inequality?, 30. 8. 2017, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/has-global-trade-fueled-us-wage-inequality-survey-experts>.

¹⁸ Vgl. Richard Wike, Americans' Views of China Improve as Economic Concerns Ease, 4. 4. 2017, www.pewglobal.org/2017/04/04/americans-views-of-china-improve-as-economic-concerns-ease.



defizits als Hauptziel seiner Handelspolitik deklarierte. Die direkten Handlungsmöglichkeiten des Präsidenten sind im bilateralen Rahmen jedoch begrenzt. Die meisten Ökonomen gehen davon aus, dass bilaterale Handelsbilanzdefizite zu großen Teilen nicht von bestimmten Handelsmaßnahmen, etwa Zöllen oder Importquoten, verursacht werden.¹⁹ Entscheidende Faktoren seien vielmehr das Spar- und Investitionsverhalten eines Landes, Wechselkursschwankungen und unterschiedliche Branchenfokussierungen miteinander handelnder Länder. Eine Verringerung bilateraler Handelsbilanzdefizite würde dementsprechend zu großen Teilen von anderweitigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen abhängen.

Trotz seiner Bereitschaft, unkonventionelle Maßnahmen zu ergreifen, sah sich Trump in der Handelspolitik zunächst von realpolitischen Zwängen eingehegt: Hatte er im Wahlkampf noch angekündigt, China am ersten Amtstag offiziell zum Währungsmanipulator zu erklären, um mit eventuellen Strafmaßnahmen gegen die vermeintlich unfaire chinesische Handelspraxis vorzugehen, musste er als Präsident seine Position revidieren.²⁰ Seine Administration fand in

ihren halbjährlichen Berichten zur Währungsmanipulation keine Belege für eine anhaltende Manipulation der chinesischen Währung.²¹ Darüber hinaus wurde deutlich, dass außen- und sicherheitspolitische Erwägungen mit Blick auf die sich verschärfende Lage in Nordkorea eine wichtige Rolle in den chinesisch-amerikanischen Beziehungen spielen würden. Eine direkte Konfrontation in der Handelspolitik wurde daher bislang vermieden, wenngleich vieles darauf hindeutet, dass diese immer wahrscheinlicher wird.²²

In den ersten Monaten der Amtszeit beschränkten sich die Bemühungen, bilaterale Handelsbilanzen zu verändern, daher zunächst hauptsächlich auf rhetorische Ankündigungen und symbolische Maßnahmen. Insbesondere Trumps kontroverser Handelsberater Peter Navarro tat sich zu Beginn der Präsidentschaft wiederholt mit provokanten Bemerkungen hervor. So kündigte er in einem Interview mit der „Financial Times“ an, Ziel der neuen Regierung sei es, internationale Wertschöpfungsketten neu zu organisieren und Gewinne amerikanischer Unternehmen in die USA zurückzuführen. Zudem warf er Deutschland vor, durch einen unterbewerteten

¹⁹ Vgl. Caroline Freund, Public Comment on Trump Administration Report on Significant Trade Deficits, 8.5.2017, <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/public-comment-trump-administration-report-significant-trade>.

²⁰ Vgl. Doug Palmer/Ben Schreckinger, Trump Vows to Declare China a Currency Manipulator on Day One, 10.11.2015, www.politico.com/story/2015/11/donald-trump-china-currency-manipulation-215679.

²¹ Vgl. Adam Kelsey, Trump Flips on Campaign Promise to Label China a Currency Manipulator, 12.4.2017, <http://abcnews.go.com/Politics/trump-flips-campaign-promise-label-china-currency-manipulator/story?id=46758466>.

²² Siehe Don Lee, As Trump Begins His Second Year, Analysts See Rising Risks of a U.S. Trade War with China, 10.1.2018, www.latimes.com/business/la-fi-us-china-trade-war-20180110-story.html.

Euro sowohl die Europäische Union als auch die USA auszunutzen.²³

Im März 2017 beauftragte Präsident Trump das US-Wirtschaftsministerium per Dekret, einen Bericht über alle signifikanten Handelsbilanzdefizite zu erstellen, ließ aber offen, was genau daraus folgen sollte.²⁴ Gleichzeitig berief sich die Regierung auf bisher selten genutzte Verfügungen in verschiedenen US-Handelsgesetzen, um ihr Ziel zu erreichen. Unter Berufung auf eine mögliche Gefährdung der nationalen Sicherheit ordnete Trump beispielsweise im April 2017 die Untersuchungen von Stahlimporten an, da der Rückgang der eigenen Stahlproduktion durch die zu Dumpingpreisen aus China, aber auch Deutschland eingeführten Importe insbesondere die eigene Rüstungsproduktion gefährde.²⁵

Schon diese wenigen Maßnahmen verdeutlichen die Schwierigkeiten, bilaterale Handelsbilanzdefizite zu senken. Denn zum einen verzögerten sich die Untersuchungen, da viele Republikaner im Kongress Bedenken anmeldeten; zum anderen haben die aggressive Rhetorik und die Angst vor möglichen Strafzöllen für Stahlimporte paradoxerweise zu einem Anstieg des Handelsbilanzdefizits beigetragen, da viele Stahlimporteure Käufe vorzogen, um etwaigen neuen Zöllen zuvorzukommen.²⁶

Zusammenfassend kann festgehalten werden: Versuche, das Handelsbilanzdefizit durch gezielte bilaterale und branchenspezifische Eingriffe zu reduzieren, blieben bisher erfolglos.

FREIHANDELSABKOMMEN UND DIE WTO

Das Ziel, das eigene Handelsbilanzdefizit zu verringern, ist auch eine treibende Kraft hinter dem Anliegen, die Freihandelsabkommen der USA neu auszurichten. In den offiziellen Zielsetzun-

gen des US-Handelsbeauftragten für die im August 2017 begonnenen Neuverhandlungen von NAFTA steht die Senkung der bilateralen Handelsbilanzdefizite mit Mexiko und Kanada an erster Stelle.²⁷ Auch mit Blick auf weitere Freihandelsabkommen, etwa dem United States–Korea Free Trade Agreement (KORUS FTA), ist das bilaterale Handelsbilanzdefizit von besonderer Bedeutung für die US-Seite.²⁸ Dieses hat sich seit Inkrafttreten des KORUS FTA im Jahr 2012 verdoppelt. Generell ist die bisherige Vorgehensweise der Trump-Administration in Bezug auf Handelsabkommen deutlich von der Annahme geprägt, die USA seien in diesen zu kurz gekommen. Es erstaunt daher nicht, dass Trump bereits an seinem ersten Arbeitstag als US-Präsident eines seiner Wahlkampfversprechen einlöste und ein Dekret zum Ausstieg der USA aus der TPP unterzeichnete. Überraschend ruhig ist es dagegen um das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) geworden. Im Gegensatz zu anderen Abkommen spielte TTIP im US-Wahlkampf kaum eine Rolle. Da die Verhandlungen aber bereits vor Trump und auch auf der europäischen Seite in schweres Fahrwasser geraten waren, sind diese ausgesetzt. Eine etwaige Neuaufnahme während der Präsidentschaft Trumps gilt als geradezu ausgeschlossen.

Die Administration machte, wie bereits erwähnt, im Sommer 2017 ihre Ankündigung wahr, NAFTA neu zu verhandeln. Ihre Forderungen waren aber teilweise so brüsk, dass einige Beobachter sie als reinen Vorwand für einen etwaigen Rückzug der USA aus dem Freihandelsabkommen deuten.²⁹ Zum jetzigen Zeitpunkt sind sowohl ein Ende des nordamerikanischen Abkommens wie auch ein gesichtswahrender Kompromiss möglich, wenn auch einige Zeichen für Ersteres sprechen.³⁰ Die Sorgen unter republikan-

23 Vgl. Shawn Donnan, *Trump's Top Trade Adviser Accuses Germany of Currency Exploitation*, 31. 1. 2017, www.ft.com/content/57f104d2-e742-11e6-893c-082c54a7f539.

24 Vgl. The White House, *Presidential Executive Order Regarding the Omnibus Report on Significant Trade Deficits*, Pressemitteilung, 31. 3. 2017.

25 Vgl. Laura von Daniels, *Handelspolitik: USA weiter auf Konfrontationskurs*, 25. 7. 2017, www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/handelspolitik-usa-weiter-auf-konfrontationskurs.

26 Vgl. Shawn Donnan, *Donald Trump's War on Trade Deficit Backfires*, 1. 10. 2017, www.ft.com/content/33138fda-a20f-11e7-b797-b61809486fe2.

27 Vgl. Office of the United States Trade Representative, *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, 17. 7. 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>.

28 Vgl. Marianne Schneider-Petsinger, *Trade Policy Under President Trump*, Chatham House, Research Paper, November 2017, www.chathamhouse.org/publication/trade-policy-under-president-trump-implications-us-and-world.

29 Vgl. Shawn Donnan, *Top US Business Group Says Trump's Nafta Stance Dangerous*, 6. 10. 2017, www.ft.com/content/97179336-aab2-11e7-ab55-27219df83c97.

30 Siehe David Ljunggren, *Exclusive: Canada Increasingly Convinced Trump Will Pull out of NAFTA*, 10. 1. 2018, www.reuters.com/article/us-trade-nafta-canada-exclusive/exclusive-canada-convinced-trump-will-soon-pull-plug-on-nafta-sources-idUSKBN1EZ2K4.

nischen Kongressabgeordneten, aber auch großen Interessengruppen der Industrie und Landwirtschaft wachsen jedoch, dass Trump im Bereich der Freihandelsabkommen seine Drohungen wahr machen könnte.

Ähnliches gilt für die Einstellung der Regierung gegenüber der WTO: Trump hatte im Wahlkampf keinen Hehl aus seiner ablehnenden Haltung gemacht und damit gedroht, aus der WTO auszutreten, sollte diese sich seinen Plänen in den Weg stellen. Im Amt beklagte sich Trump wiederholt über die angeblich unfaire Behandlung der USA durch die internationale Organisation.³¹ Insbesondere das Streitbeilegungsgremium der WTO (Dispute Settlement Body) ist Trump ein Dorn im Auge. Zwar verhinderten die USA bereits unter Präsident Obama die Neubesetzung eines Richterpostens, aber Trump hat die Situation eskalieren lassen und weitere Berufungen blockiert, sodass das Gremium handlungsunfähig zu werden droht.³² Der ehemalige WTO-Generalsekretär Pascal Lamy sieht in der möglichen Destabilisierung des Streitschlichtungssystems die größte Gefahr, die bisher von Trump für das Welthandelssystem ausgeht.³³ Sollte Washington weiter auf eine aggressive und unachgiebige Haltung setzen, könnte es bei möglichen Entscheidungen zuungunsten der USA, etwa bei etwaigen Klagen gegen die oben genannten Maßnahmen in der Stahlindustrie, zum Eklat kommen.³⁴

SCHLUSS

Das erste Jahr der Präsidentschaft Donald Trumps gibt Indizien, aber keinen endgültigen Aufschluss

31 Vgl. Julie Hirschfeld Davis/Mark Landler, Trump Pitches „America First“ Trade Policy at Asia-Pacific Gathering, 10.11.2017, www.nytimes.com/2017/11/10/world/asia/trump-apec-asia-trade.html.

32 Vgl. Noah Gordon, Trump's Trade Policy: Separating the Normal from the Dangerous, 10.11.2017, www.cer.eu/insights/trumps-trade-policy-separating-normal-dangerous.

33 Vgl. Tom Miles, WTO Is Most Worrying Target of Trump's Trade Talk: Lamy, 14.11.2017, www.reuters.com/article/us-usa-trade-lamy/wto-is-most-worrying-target-of-trumps-trade-talk-lamy-idUSKBN1DE26N.

34 Vgl. Shawn Donnan, What is Donald Trump Doing about Steel Imports?, 22.6.2017, www.ft.com/content/8c1e9f0e-56c2-11e7-9fed-c19e2700005f.

35 Vgl. Eduardo Porter, Trump's Trade Endgame Could Be the Undoing of Global Rules, 31.10.2017, www.nytimes.com/2017/10/31/business/economy/trump-trade.html.

über die Neujustierung der US-Handelspolitik. Die aggressive Rhetorik und die härtere Gangart im Umgang mit Handelspartnern sollten aber keinen Zweifel an der generellen Ausrichtung lassen. Einige Beobachter fragen sich mittlerweile sogar, ob es letztlich nicht die Absicht der Trump-Administration sei, das bestehende Welthandelssystem zu demontieren, um eine freiere Hand bei der Erreichung der eigenen Ziele zu haben.³⁵

Erste Anzeichen deuten darauf hin, dass die Handelspartner der USA sich der neuen Linie aus Washington nicht fügen. So haben die verbleibenden elf Mitgliedsstaaten der TPP bereits angekündigt, diese auch ohne die USA weiter zu verfolgen. Darüber hinaus ist bislang kein Mitgliedsstaat bereit, in bilaterale Verhandlungen mit den USA einzutreten. Angesichts der schroffen Drohungen des Präsidenten ist dieser Widerwille nicht verwunderlich. Aufgrund der bisherigen Fokussierung auf Asien und NAFTA hat die Handelspolitik der Trump-Regierung eher indirekte Implikationen für Europa. Im Hinblick auf die erkennbare ideologische Ausrichtung Trumps ist aber kaum anzunehmen, dass dies so bleiben wird.

PETER SPARDING

ist Transatlantic Fellow beim German Marshall Fund of the United States in Washington D.C. und dort zuständig für Handelspolitik und transatlantische Beziehungen.

psparding@gmfus.org

AUßENHANDEL FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG?

Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem globalen Süden

Evita Schmieg

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern haben sich seit der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien gewandelt. Die Handelsströme waren zunächst noch überwiegend auf Europa ausgerichtet, und Europa gewährte weitreichende Handelspräferenzen, die die industrielle Entwicklung befördern sollten. Inzwischen ist die Bedeutung anderer Handelspartner wie die USA, China oder weitere aufstrebende Schwellenländer erheblich gewachsen. Zugleich führte aber das Entstehen globaler Wertschöpfungsketten zu einer weltweiten Verschärfung des Wettbewerbs. Zudem sind interne Faktoren wie Rechtssicherheit, Infrastruktur oder politische Stabilität noch wichtiger für die wirtschaftliche Situation eines Landes geworden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Rolle dem Außenhandel eines Landes für seine Entwicklung zukommt und ob und inwiefern die Europäische Union durch eine entsprechende Ausgestaltung von Freihandelsabkommen mit ärmeren Ländern zu deren nachhaltiger Entwicklung beitragen kann.

Afrika ist für die EU mit einem Anteil von nur neun Prozent an den europäischen Importen und Exporten keine wichtige Handelsregion,⁰¹ auch wenn sich das Handelsvolumen seit Anfang der 2000er Jahre auf über 150 Milliarden Euro vergrößert und damit etwa verdreifacht hat. Der größte Teil der Handelsströme mit der EU ist auf wenige afrikanische Länder konzentriert: allen voran auf Südafrika, die Maghreb-Staaten und Ägypten sowie Nigeria. Umgekehrt war die EU 2016 mit 41 Prozent (2000 rund 51) zwar noch immer wichtigster Abnehmer subsaharischer Exporte, doch Asien hat erheblich an Bedeutung gewonnen. Allein China und Indien nehmen zusam-

men rund 19 Prozent (2000 rund sechs Prozent) der Exporte ab.⁰² Die Exporte Afrikas sind noch immer von Rohstoffen dominiert, einschließlich Agrarprodukte waren dies 2016 fast 73 Prozent. Die Exportstruktur unterscheidet sich allerdings je nach Absatzmarkt erheblich: Während Fertigwaren, deren Produktion zu Wertschöpfung und Arbeitsplätzen mehr beiträgt, im Außenhandel Subsahara-Afrikas mit der EU fast 21 Prozent ausmachen, im intra-subsaharischen Handel sogar fast 46 Prozent, sind es bei den Exporten nach China nur knapp acht Prozent.

Die Handelsströme afrikanischer Länder mit der EU finden in unterschiedlichen rechtlichen Rahmenwerken statt. Mit Nordafrika ist Europa über die Europäisch-Mediterrane Partnerschaft verbunden mit dem Ziel der Bildung einer Freihandelszone. Im Rahmen dieser Partnerschaft bestehen mit allen Mittelmeerländern außer Syrien und Libyen Freihandelsabkommen oder werden verhandelt.⁰³ Sie beschränken sich allerdings im Wesentlichen auf den Handel mit Industriegütern. Über eine Ausdehnung auf andere Bereiche wie Landwirtschaft oder Dienstleistungen wird verhandelt beziehungsweise sind Verhandlungen vorgesehen.

WIRTSCHAFTSPARTNERSCHAFTS- ABKOMMEN EU-AKP

Besonders viel Aufmerksamkeit – und das gilt insbesondere für Deutschland – haben die Verhandlungen zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (Economic Partnership Agreements, EPA) mit den ehemaligen Kolonien auf sich gezogen. Diese Abkommen wurden zwischen 2002 und 2014 mit afrikanischen Regionen sowie mit der karibischen und der pazifischen Region verhan-

delt. Sie lösen die einseitigen Handelspräferenzen der EU gegenüber ihren ehemaligen Kolonien in Afrika, der Karibik und dem Pazifik (AKP) ab. Unter den EPA räumt die EU den Handelspartnern vollkommen zoll- und quotenfreien Marktzugang ein (100 Prozent) während die AKP-Regionen in geringerem Umfang (etwa 80 Prozent) ihre Märkte öffnen. Dabei ist der Zugang zum EU-Markt unter den EPA besser als die vorher geltenden Regelungen, nach denen nur etwa 97 Prozent der Importe aus den AKP-Staaten frei waren und gerade die wettbewerbsfähigeren (Agrar-)Sektoren der AKP-Länder ausgeschlossen blieben.

Mit den EPA sollen die Handelsbeziehungen zwischen der EU und den AKP-Staaten dauerhaft auf eine Grundlage gestellt werden, die den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) entspricht. Dafür mussten nach dem Recht der WTO Freihandelszonen abgeschlossen werden, die „Reziprozität“ (Markttöfung von beiden Seiten) vorsehen. Kritiker stellten diese Notwendigkeit infrage, doch hat die Vergangenheit gezeigt, dass andere Handelspartner in Lateinamerika mit wachsendem Abstand von der Kolonialzeit eine Besserbehandlung der AKP-Staaten durch die EU nicht mehr akzeptieren wollten. So würden ohne EPA erneut Klagen in der WTO drohen, wie die EU bereits eine in den 1990er Jahren verloren hat: Lateinamerikanische Länder hatten geklagt, die einseitigen Zollvergünstigungen der EU für Bananen aus AKP-Staaten würden gegen das Diskriminierungsverbot der WTO verstoßen.⁰⁴ Die EU musste daraufhin ihr Einfuhrregime verändern, und die AKP-Staaten verloren weitgehende Handelspräferenzen. Die Frage der WTO-Kompatibilität der EPA ist also keine rein theoretische, legalistische Überlegung. Abgesehen davon, dass eine handelspolitische Benachteiligung von mit

den AKP-Staaten vergleichbaren Ländern in Lateinamerika und Asien auch politisch nicht zu rechtfertigen ist, sieht heute die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten auch aufgrund nicht vorhandener eigener Kolonialvergangenheit hierzu ohnehin keinen Anlass.

AKP-Staaten und EU hatten sich geeinigt, dass die EPA dem Oberziel nachhaltiger Entwicklung sowie der regionalen Integration dienen sollen. Dafür sollten neue Elemente in die Handelsbeziehungen aufgenommen werden. Die jahrzehntelangen einseitigen Handelspräferenzen hatten die Entwicklung der AKP-Staaten kaum befördern können: Weder konnte diese Ländergruppe ihren Anteil an den EU-Importen substanziell erhöhen noch die Rohstoffdominanz bei den Exporten (über 70 Prozent) verringern. Im Gegensatz dazu hatten asiatische Länder – ohne oder mit sehr viel geringeren Handelspräferenzen – in den vergangenen Jahrzehnten ihren Anteil am Außenhandel der EU erheblich steigern können. Deshalb war ein neuer Ansatz gefragt: Die EPA sollten thematisch umfassende Abkommen werden, einschließlich neuer Themen wie Dienstleistungen, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen oder Wettbewerbspolitik. Doch nur die karibische Region hat ein solches umfassendes und zukunftsorientiertes Abkommen geschlossen,⁰⁵ während die afrikanischen EPA sich überwiegend auf den Warenverkehr beschränken mit dem Ziel, die EU-Präferenzen zu erhalten beziehungsweise auszubauen.

13 AKP-Staaten in Afrika setzen inzwischen ein EPA um, manche davon seit einigen Jahren. Das EPA mit Madagaskar, Mauritius, Simbabwe und den Seychellen (Eastern and Southern Africa, ESA) ist seit 2012 in Kraft, das Abkommen mit Kamerun als einzigem Land in Zentralafrika seit 2014, das Abkommen mit Botswana, Lesotho, Mosambik, Namibia, Südafrika und Swasiland (Southern African Development Community, SADC) sowie zwei getrennte EPA mit der Elfenbeinküste und Ghana seit 2016. Bis dahin galt ab 2008 allerdings der zoll- und quotenfreie Marktzugang in die EU als Übergangslösung.

05 Für eine umfassende Bewertung des karibischen Abkommens siehe Evita Schmiege, Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit karibischen Staaten, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 13/2017.

01 Vgl. Eurostat, Africa-EU – Key Statistical Indicators, Data from December 2016, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Africa-EU_-_key_statistical_indicators.

02 Berechnungen nach Daten der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD).

03 Vgl. Europäische Kommission, Countries and Regions, Euro-Mediterranean Partnership, 15.2.2017, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/euro-mediterranean-partnership>.

04 Vgl. Welthandelsorganisation (WTO), DS27: European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, o. D., www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm.

In West- und Ostafrika wird die Situation dadurch unübersichtlich, dass die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (16 Länder) sowie die Ostafrikanische Gemeinschaft (fünf Länder) zwar ein EPA abgeschlossen haben, die Unterzeichnung aber in beiden Regionen Probleme bereitet: Nigeria zögert, und Tansania hat geäußert, nicht unterzeichnen zu wollen. Die Position Tansanias erklärt sich dadurch, dass die EU im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer allen am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) ebenfalls zollfreien Marktzugang gewährt. So scheint der Anreiz für das als LDC geltende Tansania gering, sich an EPA zu beteiligen.

Dabei gäbe es auch für LDC Gründe, einem EPA beizutreten: Einerseits werden Liberalisierungsprozesse im Rahmen der regionalen Integration dadurch verkompliziert, dass verschiedene Handelssysteme mit der EU gelten, wenn die LDC nicht beitreten, die Mitteleinkommensländer aber mit dem EPA ihre Präferenzen erhalten wollen. Der LDC-Beitritt zum EPA ist damit auch eine Frage regionaler Solidarität. Ein zweiter Grund ist, dass nur ein EPA langfristigen freien Marktzugang in die EU sichert. Ein Land, das zum Mitteleinkommensland aufsteigt, verliert die unter dem Allgemeinen Präferenzsystem nur für LDC geltende Zollfreiheit.

EPA ALS BEGRENZTER EXPORTMOTOR

Die Erfahrungen auch mit den afrikanischen EPA zeigen auf, dass der dauerhafte vollkommen zoll- und quotenfreie Marktzugang in die EU im Rahmen der EPA mit einigen wichtigen Vorteilen verbunden ist, die zu zunehmenden Exporten führen:

Erstens sind die Handelspräferenzen vor allem für landwirtschaftliche Produkte bedeutend, für die die EU gegenüber anderen Handelspartnern noch sehr hohe Zölle hat. So konnte beispielsweise Südafrika seine Exporte von Fisch im ersten Jahr nach Inkrafttreten des EPA um 16 Prozent, die um Zucker sogar um 289 Prozent steigern.⁰⁶

Zweitens sind die weitreichenden Zollerleichterungen vor allem für weiterverarbeitete

landwirtschaftliche Rohstoffe interessant. Die gegenüber anderen Handelspartnern noch bestehende sogenannte Zolleskalation bedeutet, dass die Zölle mit dem Verarbeitungsgrad der Produkte steigen. So wird beispielsweise Schokolade aus Lateinamerika höher verzollt als Rohkakao. Die Abschaffung aller Einfuhrbeschränkungen kann deshalb nicht nur zur Steigerung der Exporte, sondern besonders dazu beitragen, dass mehr Wertschöpfung im Land verbleibt. In der Elfenbeinküste und Ghana hat das EPA genau diesen Effekt und regt die Weiterverarbeitung von Rohkakao vor Ort an. Unter dem EPA haben sich die Exporte von Schokolade, Kakaobutter, Kakaopaste und Kakaopulver aus der Elfenbeinküste innerhalb der vergangenen acht Jahre mehr als verdoppelt, in Ghana mehr als vervierfacht.⁰⁷ In der Karibik konnten einige Exporteure ihre Exporte von Saucen, Bier und Schokolade steigern.⁰⁸

Drittens erleichtert unter dem EPA die Vereinfachung der sogenannten Ursprungsregeln den Partnerländern die Produktion, da sie die Präferenzen auch erhalten, wenn sie nur eine Produktionsstufe im Land haben (etwa Weben), während es vorher zwei waren (zum Beispiel Spinnen und Weben). Von dieser Veränderung profitierte beispielsweise Madagaskar, dem es gelang, seine Textilexporte in die EU seit 2012 um 65 Prozent zu steigern.⁰⁹

Viertens ist die Sicherung des dauerhaft freien Marktzugangs in die EU durch die Abkommen ein Investitionsanreiz, denn zuvor waren die Handelspräferenzen immer nur begrenzt und einseitig verlängert worden, sodass für Investoren immer eine Unsicherheit bestand, unter welchen Bedingungen sie künftig exportieren könnten. Der Elfenbeinküste gelang es so, zusätzliche Investitionen in der Bananenproduktion anzuziehen: Zwei zusätzliche Investitionen 2015 trugen dazu bei, dass die insgesamt seit 2009 wachsenden Bananenexporte um insgesamt 17 Prozent zunahmen.¹⁰

Neue Marktchancen wurden also durchaus genutzt. Auch für die Karibik kamen zwei umfassende Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass einzelne Exporterfolge auf die weitere

⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission, *Putting Partnership into Practice, Economic Partnership Agreements (EPAs) between the EU and African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries*, o.O. 2017, S. 9.

⁰⁷ Vgl. ebd., S. 11.

⁰⁸ Vgl. Schmiege (Anm. 5).

⁰⁹ Vgl. Europäische Kommission (Anm. 6), S. 6.

¹⁰ Vgl. ebd., S. 8.

Markttöffnung der EU zurückgingen, insbesondere für Tabak und Bekleidung aus der Dominikanischen Republik. Die vor allem in der Dominikanischen Republik beobachteten größeren Exportsteigerungen sind aber überwiegend auf andere Faktoren als das EPA zurückzuführen.¹¹ Insgesamt wird deutlich, dass auch andere Faktoren als die mit dem EPA verknüpfte Markttöffnung die Wettbewerbsfähigkeit und damit die Exportchancen eines Landes erheblich beeinflussen können:¹²

- Verfügbarkeit von elementaren Inputs für die Produktion zu attraktiven Preisen: Telekommunikation und Elektrizität sind häufig sehr teuer. Die Herstellung mancher Fertigprodukte wird dadurch unnötig erschwert.
- Hohe Transport- und Transaktionskosten: In Afrika schlagen vor allem schlechte Straßen und in Binnenländern mangelnder Sezugang zu Buche.
- Unzureichende Qualitätsinfrastruktur: Nationale Institutionen der Qualitätsinfrastruktur sind in vielen afrikanischen Ländern, sofern vorhanden, nur unzureichend ausgestattet. Sie sind aber wichtig, um die hohen Ansprüche des europäischen Marktes erfüllen zu können. Mindestens ebenso wichtig wie staatliche Standards sind private Standards der großen Einzelhandelsketten wie Globalgap, die in der Regel noch weitergehende Qualitätsanforderungen an Produkte und Produktionsprozesse stellen.
- Administrative Handelshemmnisse: Dazu zählen beispielsweise die Vorschriften zur Lebensmittelkennzeichnung, die nicht nur in den USA anders sind als in der EU, sondern sich auch zwischen den EU-Ländern unterscheiden. Für Getränkeexporte etwa ist das deutsche Rücknahmesystem eine Schwierigkeit. Sprachbarrieren und Unkenntnis über zuständige Institutionen sind gerade für kleine Exporteure kaum überwindliche Marktzugangshindernisse.
- Schwieriger Zugang zu Exportfinanzierung: Bereits die Markterschließung ist ge-

wöhnlich mit hohen Kosten verbunden. Handelsfinanzierung ist in diesem Zusammenhang ein wichtiges Instrument, insbesondere weil große Handelsketten häufig mit starkem Zeitverzug zahlen, nämlich erst nach Erhalt der Ware.

- Unterstützung durch Entwicklungszusammenarbeit (Aid for Trade, AfT): In der Karibik existieren einige erfolgreiche Beispiele für AfT: Der starke Anstieg der Rumexporte aus der karibischen Region zum Beispiel ist vor allem durch eine Qualitätssteigerung hin zu einem hochwertigen Markenprodukt begründet, die von der EU mit handelsbezogener Entwicklungspolitik unterstützt wurde.¹³

Die EPA fordern aber erstmals auch von den afrikanischen Ländern, ihre Märkte in gewissem Umfang zu öffnen. Es stellt sich deshalb sofort die Frage, ob die EPA auch zu zunehmenden Importen aus der EU in afrikanische Länder führen und ob dies womöglich sogar die afrikanische Eigenproduktion verdrängt.

MARKTÖFFNUNG ALS ENTWICKLUNGHEMMNIS?

Die Weltbank zeigt in einer Studie über die Erfahrungen mit der Handelsliberalisierung, dass der Druck der Markttöffnung gerade in ärmeren Ländern in den vergangenen Jahrzehnten oft nicht zu zunehmender Effizienz in der Produktion führte.¹⁴ Gerade in Ländern mit geringem Humankapital und wenig erfahrenen Unternehmen reagierten Firmen auf Importwettbewerb eher mit verringerter Produktion als mit dem Versuch, die Effizienz zu steigern und den Marktanteil zu erhalten.

Grundsätzlich besteht also die Gefahr, dass die im Rahmen der EPA vorgesehene Handels-

¹¹ Vgl. Ranjit H. Singh et al., *Monitoring the Implementation and Results of the CARIFORUM–EU EPA Agreement*, Europeanid, September 2014.

¹² Vgl. Schmiege (Anm. 5).

¹³ Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)/WTO, *Caribbean Rum Sector Programme, Aid-for-Trade Case Story: Caribbean Community (CARICOM)*, Genf 2011. Der Rumsektor bot sich für diese Unterstützung an, da er über die Zuckerrohrproduktion im Hinblick auf die Faktoren Beschäftigung und Wertschöpfung in den karibischen Ländern traditionell ein wichtiger Wirtschaftszweig ist.

¹⁴ Vgl. Weltbank, *Trade Liberalization: Why so Much Controversy? Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington D.C. 2005, Kapitel 5, S. 133–155, hier S. 147.

liberalisierung auf afrikanischer Seite die dortige Produktion zumindest kurzfristig beeinträchtigt. Allerdings kann man die EPA nicht mit der einseitigen Marktöffnung im Rahmen der Strukturanpassung aus den 1980er Jahren vergleichen, denn sie sehen allen voran vier Instrumente vor, die sicherstellen sollen, dass aus der Handelsliberalisierung keine negativen Wirkungen entstehen:

Erstens asymmetrische Marktöffnung: Während die EU ihren Markt vollkommen öffnet, bleiben in den AKP-Staaten rund 25 Prozent der Zolllinien ausgenommen, das heißt, diese sensiblen Produkte werden dauerhaft geschützt. Zudem öffnen die afrikanischen Partner ihre Märkte erst einige Jahre nach Inkrafttreten der Abkommen und nur schrittweise über einen langen Zeitraum (bis zu 25 Jahre). Zudem sehen die meisten Länder ernsthafte Marktöffnungsschritte erst zum Ende der Periode vor und können die Zwischenzeit nutzen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

Zweitens Schutzmechanismen und Flexibilitäten: Im Falle der Bedrohung wichtiger Politikziele haben die Länder unter den EPA die Möglichkeit, sich vor Importen zu schützen. Dafür gibt es flexiblere Schutzklauseln als in anderen EU-Abkommen sowie eine Reihe von Flexibilitäten zum Schutz der Eigenproduktion, um Entwicklungsziele wie Ernährungssicherung, Aufbau eigener Industrien und Umweltschutz zu verfolgen. Kritiker gehen davon aus, dass zu wenig Möglichkeiten eingeräumt werden – doch der Einwand ist Teil einer akademischen Diskussion. Die Bestimmungen müssen sich in der Umsetzung beweisen.

Drittens Monitoring: Erst bei der Umsetzung von Freihandelsabkommen zeigt sich, ob Exportchancen tatsächlich entstehen. Zugleich müssen Probleme frühzeitig im Rahmen der Wirkungsbeobachtung aufgedeckt werden, damit schnell reagiert werden kann.

Viertens EPA-Institutionen: In den EPA sind Institutionen vorgesehen, die die Umsetzung des Abkommens begleiten. Der sogenannte Beratende Ausschuss sieht die Beteiligung verschiedener Stakeholder vor. Es gibt damit eine gute Chance, Sorgen und Probleme bei der Umsetzung tatsächlich zu identifizieren und anzupacken.

Wegen der vielen Ausnahmemöglichkeiten, des späten Beginns der afrikanischen Liberalisierung und der langen Übergangsfristen überrascht es nicht, dass bisher keine Fälle bekannt

sind, in denen EPA-bedingte Maßnahmen zur Verdrängung lokaler Produktion geführt hätten – wie dies von Kritikern häufig befürchtet wurde. Das häufig genannte Beispiel der Importe von Hühnerteilen aus der EU, die die westafrikanische Produktion angeblich bedrohen, ist insofern irreführend, als diese Produkte unter dem EPA gar nicht liberalisiert werden. Dies heißt allerdings nicht, dass die Entwicklung dieser Sektoren in Westafrika vollkommen unproblematisch wäre – nur die EU-Handelspolitik kann nicht verantwortlich gemacht werden.¹⁵ Auch durch das schon ältere karibische Abkommen hat die Liberalisierung im Rahmen des EPA bisher nicht zu einer Verdrängung lokaler Produktion durch europäische Firmen geführt. Bei einigen seit 2008 liberalisierten Waren, die als Inputs in die industrielle Fertigung eingehen, haben die Importe in die Dominikanische Republik zwar stark zugenommen. Dies erklärt sich aber mit der generell positiven wirtschaftlichen Entwicklung des Inselstaats. Bei manchen nicht liberalisierten Produkten lassen sich aber noch höhere Zuwächse verzeichnen.¹⁶

Es muss bei der Umsetzung der EPA also darum gehen, möglichst rasch positive Wirkungen auf Exportseite zu erzielen, die neue ökonomische Chancen bieten und damit zugleich die Möglichkeit, etwaige Anpassungsprobleme leichter zu meistern. Begleitende Politiken wie Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik spielen auch eine zentrale Rolle dabei, den Menschen, die durch steigende Importe infolge der Handelsliberalisierung arbeitslos werden, neue Möglichkeiten zu eröffnen. So bilanziert auch die Weltbank über die Liberalisierungserfahrungen insgesamt, dass Marktöffnung in ein Reformpaket eingebettet sein muss, um positive Wirkungen zu zeigen. Fast alle Erfolgsgeschichten der Vergangenheit betreffen Länder, die implizit oder explizit Exporte gefördert und erforderliche ökonomische, politische und soziale Reformen umgesetzt sowie notwendige Institutionen geschaffen beziehungsweise gestärkt haben. Da Entwicklungsländern aber häufig das Know-how und ausreichende Finanzmittel feh-

¹⁵ Vgl. Bettina Rudloff/Evita Schmiege, Wieder Hühnchen mit der EU zu rupfen? Umstrittene Geflügelexporte nach Afrika: Nachhaltige Handelspolitik als Aufgabe für die G20, SWP-Aktuell 81/2016.

¹⁶ Vgl. Singh et al. (Anm. 11), S. 76 ff.

len, um solche begleitenden Reformen umzusetzen, liegt eine große Verantwortung bei der handelsbezogenen Entwicklungszusammenarbeit der EU, die dies unterstützen muss, sowie den EPA-Institutionen einschließlich der Wirkungsbeobachtung.

EPA IM KONTEXT DES WELTWIRTSCHAFTLICHEN WANDELS

Schätzungen zufolge wird sich die Gesamtbevölkerung Afrikas zwischen 2010 und 2050 verdoppeln und auf zwei Milliarden Menschen anwachsen, wobei der Zuwachs vor allem Subsahara-Afrika ohne Südafrika betrifft.¹⁷ Für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und ausreichend Arbeitsplätze zu sorgen, wird für Afrika die große Herausforderung der kommenden Jahre sein, und dazu muss auch die Handelspolitik beitragen.

Als Ende des vergangenen Jahrtausends die Idee zu den EPA entstand, war die Bedeutung von Zöllen im internationalen Handel noch viel größer. Zwischen 1995 und 2013 sind weltweit die angewandten Durchschnittszölle um 15 Prozent auf heute neun Prozent gesunken, in Industrieländern auf unter fünf.¹⁸ Für Afrika bedeutet dies, dass sich der Konkurrenzvorteil aufgrund der Handelspräferenzen erheblich verringert hat – und dieser Trend wird sich angesichts laufender Verhandlungen zu bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen fortsetzen. Beträchtliche Präferenzen bestehen allerdings noch in den Bereichen Landwirtschaft sowie Textilien/Bekleidung. Die afrikanischen Regionen haben sich in ihren EPA fast alle auf den Warenbereich beschränkt und Verhandlungen über weitere Bereiche abgelehnt. Damit konnten sie zwar ihre gegenwärtigen Handelspräferenzen erhalten beziehungsweise ausbauen, die für einzelne Produkte wie Rindfleisch aus Namibia oder Blumen aus Kenia durchaus noch bedeutend sind, doch wird dieses Instrument langfristig an Bedeutung verlieren. Es geht deshalb heute darum, durch eine erfolgreiche

Umsetzung der EPA die vorhandenen Präferenzen möglichst noch zu nutzen.

Die EPA-Umsetzung ist aber nur ein Element afrikanischer Handels- und Entwicklungsstrategien. Die Frage nach den Schwerpunkten in der Handelspolitik afrikanischer Länder ist viel grundsätzlicher. Es ist den wenigsten afrikanischen Ländern gelungen, sich in weltweite Wertschöpfungsketten zu integrieren, die die Warenproduktion heute dominieren (60 bis 67 Prozent des globalen Handels).¹⁹ Die zunehmende Kapitalmobilität seit den 1980er Jahren führte zu Produktionsverlagerungen in Regionen mit den geringsten Kosten. Dabei sind nach Analysen der Weltbank die Produktionsstückkosten ausschlaggebend, nicht die Lohnhöhe. Viele afrikanische Länder weisen zwar niedrige Löhne auf, aber die ansonsten sehr hohen Produktionskosten überkompensieren einen möglichen Lohnkostenvorteil. Afrika ist deshalb kaum in globale Wertschöpfungsketten integriert. Für nicht integrierte Länder stellt sich heute die Frage, inwieweit eine solche Integration noch angestrebt werden sollte, nehmen doch seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 die Wertschöpfungsketten eher an Bedeutung ab. Eine Integration in regionale Wertschöpfungsketten könnte für manche Produkte eine Erfolg versprechende Alternative sein. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass der innerafrikanische Handel mit einem Anteil der Fertigwaren von fast 50 Prozent grundsätzlich stärker zu Wertschöpfung und Beschäftigung beiträgt als der Export in außerafrikanische Regionen. Eine Vertiefung der regionalen Integration Afrikas – zunächst im Rahmen der subregionalen Integrationsgemeinschaften, langfristig aber auch innerhalb der kontinentalen Freihandelszone (CFTA) – birgt deshalb erhebliche Chancen, Arbeitsplätze zu schaffen und zur Wertschöpfung und nachhaltigen Entwicklung beizutragen.

Die Fragen der Integration in globale oder regionale oder der Aufbau lokaler Produktion werden je nach Land und spezifischen Gegebenheiten unterschiedlich beantwortet werden müssen. Die Entstehung von globalen Wertschöpfungsketten hat jedenfalls ebenfalls dazu beigetragen, dass Zölle als Element der Wettbewerbsfähig-

17 Vgl. Afrikanische Entwicklungsbank (ADB) et al., *Outlook 2015, Overview*, o. O. 2015, S. XI.

18 Siehe WTO, *Trade and Tariffs. Trade Grows as Tariffs Decline*, o. D., www.wto.org/english/thewto_e/20y_e/wto_20_brochure_e.pdf.

19 Vgl. Weltbank, *Global Value Chain Development Report: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, Washington D.C. 2017.

keit an Wichtigkeit verloren, während Themen wie Infrastruktur, Verfügbarkeit kostengünstiger Inputs und Handelskosten (einschließlich Bürokratieabbau) erheblich an Bedeutung gewonnen haben. Dies fordert von allen Ländern stärkere allgemeine Reformen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen.

Für eine nachhaltige afrikanische Entwicklung ist es notwendig, Wertschöpfung und Arbeitsplätze auf dem Land zu schaffen. Die Städte werden nicht ausreichend in der Lage sein, die wachsende Bevölkerung aufzunehmen, insbesondere da in Afrika bisher Urbanisierung leider nicht mit Industrialisierung einherging.²⁰ In diesem Zusammenhang ist gut, dass es seit 2000 vielen afrikanischen Ländern gelungen ist, die Produktivität auf dem Land zu erhöhen, beispielsweise um fast 50 Prozent in Kamerun, Ghana und Sambia.²¹ Handelsstrategien sollten daran anknüpfen – und unter anderem die Chance nutzen, die die EPA mit dem freien Marktzugang bieten.

SCHLUSS

Jedes Land ist dafür verantwortlich, seinen eigenen Entwicklungspfad zu entwerfen und zu definieren, welche Rolle die Handelspolitik dabei spielen soll. Dies umfasst Entscheidungen über die Ausgestaltung interner Rahmenbedingungen von Zollverwaltung bis Infrastruktur, über die Rolle der Landwirtschaft, die Bereitschaft zu weiterer Liberalisierung im Rahmen regionaler Integrationsprozesse und/oder die Einbindung in regionale und globale Wertschöpfungsketten. Die EPA mit der Europäischen Union sind nur ein Teil des Gesamtbilds. Gegenwärtig bieten sie mit dem vollkommen zoll- und quotenfreien Marktzugang in die EU eine große Chance, die Exporte vor allem von weiterverarbeiteten landwirtschaftlichen und Bekleidungsprodukten in die EU auszuweiten und damit vor allem auch die ländliche Entwicklung anzuregen.

Die Handelspräferenzen verlieren aber mit weiterer weltweiter Liberalisierung und/oder bilateralen und regionalen Freihandelsabkommen der EU mit anderen Entwicklungsländern künftig an Wert. Es kommt daher darauf an, die Chan-

cen der EPA rasch zu realisieren. Zugleich dürfen die Risiken nicht ignoriert werden, die durch Marktöffnung entstehen können – gegenüber der EU, aber auch anderen stärkeren Partnern, auch aus Afrika. Die EPA sind grundsätzlich so ausgestaltet, dass diesen Risiken begegnet werden kann, doch verlangt dies eine aktive Politik: Die Wirkungsbeobachtung muss zum Leben erweckt und die EPA-Institutionen sollten aktiv genutzt werden, auch von den daran Beteiligten aus der Zivilgesellschaft. Manche EPA sehen spätere Verhandlungen für weitere Bereiche vor – diese wären eine Chance, interessante Bestimmungen auch in zukunftsgerichteten Feldern zu entwickeln. Das Karibik-EPA eignet sich hierfür als Beispiel. Angesichts der knappen Kapazitäten vieler afrikanischer Partnerländer kommt der handelsbezogenen Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle zu, die Chancen des Außenhandels zu maximieren und die Risiken zu verringern.

Handelspolitik und Handelsabkommen müssen also bestimmten Anforderungen genügen. Ist dies der Fall, kann der Außenhandel einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Ziels nachhaltiger Entwicklung leisten.

EVITA SCHMIEG

ist promovierte Wissenschaftlerin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik und leitet dort ein vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gefördertes Projekt zum Thema Handelspolitik im Lichte der Nachhaltigkeitsziele.

evita.schmiege@swp-berlin.org

²⁰ Siehe ADB et al. (Anm. 17), S. XVI.

²¹ Vgl. A Green Evolution, 12.3.2016, www.economist.com/news/briefing/21694521-farms-africa-are-prospering-last-thanks-persistence-technology-and-decent.

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 12. Januar 2018

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Anne-Sophie Friedel
Christina Lotter (Volontärin)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

APuZ
Nächste Ausgabe
6–8/2018, 5. Februar 2018

KÜNSTLICHE INTELLIGENZ

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe mit Ausnahme der
Abbildungen S. 24f. und S. 35ff. stehen unter
einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz