

Ende des vorherigen Zeitgesprächsartikels

Christoph Scherrer

Plädoyer für eine inklusive Welthandelsordnung

Wenn Freihandel unter Berufung auf Ricardo in den meisten Lehrbüchern als Win-win-Situation dargestellt wird, dann ist die heutige Konfrontation zwischen den Regierungen der Volksrepublik China und der USA und die breite Ablehnung der zuletzt großangelegten Freihandelsinitiativen wie dem Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) und der Transpazifischen Partnerschaft (TPP) sicherlich verwunderlich. Wenn allerdings die Globalisierungsprozesse der letzten Jahrzehnte als eine Win-lose-Situation interpretiert werden, auch wenn der Verlust nur ein relativer sein mag, also einer im Vergleich zu den größeren Gewinnen der anderen, dann sind beide Phänomene wenig überraschend.

Die Vertiefung und Verbreitung der Arbeitsteilung durch möglichst freie grenzüberschreitende Bewegungen von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften bringt viele Vorteile. Wie seit Adam Smith bekannt ist, entsteht materieller Reichtum durch Effizienzgewinne der Spezialisierung. Sie ermöglicht beispielsweise Skaleneffekte, d.h. Effizienzsteigerungen durch größere Ausbringungsmengen, Innovationen und Produktvielfalt durch Konkurrenz. Seit Alexander Hamilton und spätestens seit Friedrich List ist bekannt, dass es nicht nur im Anpassungsprozess an die jeweiligen Liberalisierungsniveaus, sondern auch in der langen Frist Gewinner und Verlierer der Arbeitsteilung gibt.

Selbst bei denkbaren gleichen Ausgangsniveaus führt Spezialisierung zu unterschiedlicher Wachstumsdynamik. Diejenigen, die das Glück haben, sich auf Schlüsseltechnologien mit Spillover-Effekten zu spezialisieren (z. B. Tuch), werden über Cluster-Bildung rascher wirtschaftlich wachsen, als jene, deren Spezialisierung keine positiven Auswirkungen auf andere Wirtschaftszweige zeitigt (z. B. Wein) (Krugman, 1986). Manche Spezialisierungen (z. B. nautische Instrumente) haben auch militärtechnische Implikationen, die Machtasymmetrien zwischen Nationen begünstigen können und damit wiederum wirtschaftliche Auswirkungen haben. Die heutige internationale Arbeitsteilung weist noch erhebliche Spuren der im langen Zeitalter des europäischen Kolonialismus gewaltsam durchgesetzten Degradierung großer Teile der Welt zu Rohstoff- und Arbeitskräfte lieferanten auf. Leider finden diese Spuren in den meisten Lehrbüchern internationaler Wirtschaftsbeziehungen keine Erwähnung. Auch heute ist Handel keine „ruhige Leidenschaft“ (A. O. Hirschmann, 1980), seien es die Auseinandersetzungen um nahöstliches Öl, über die Gebiete der ukrainischen Schwerindustrie oder über die Überholstrategie der Volksrepublik China, dem Plan „Made in China 2025“.

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Christoph Scherrer leitet das Fachgebiet Globalisierung und Politik an der Universität Kassel.

Eine Weltwirtschaftsordnung zugunsten der Starken

Die heutige Weltwirtschaftsordnung ist geprägt von der Vorherrschaft der Interessen ökonomisch starker Staaten und Konzerne. Dies macht sich in mehrfacher Weise bemerkbar:

1. Vor allem die USA und die EU versuchen in der Abkehr vom Prinzip des Multilateralismus mittels bi- und plurilateraler Freihandels-Abkommen sowohl die Interessen der bei ihnen ansässigen Konzerne durchzusetzen als auch ihren Vorsprung gegenüber den Handelspartnern abzusichern. Gegenüber einzelnen Ländern können sie ihre wirtschaftliche Größe besser zur Geltung bringen als gegenüber zwischenstaatlichen Allianzen innerhalb der multilateralen Welthandelsorganisation (WTO). Zu ihren Forderungen gehören vor allem die Ausweitung des Schutzes geistigen Eigentums, Investitionsschutz, die Öffnung öffentlicher Auftragsvergabe für ausländische Anbieter und die Begrenzung staatlicher Unternehmen.
2. Dort, wo sich die USA und die EU handelspolitisch durchsetzen konnten, wurden den Möglichkeiten für aufholende wirtschaftliche Entwicklung enge Grenzen gesetzt. Zu den Verlierern zählen Länder wie Ghana, die unter dem Druck der vom Internationalen Währungsfonds (IWF) verordneten Strukturanpassungsprogramme ihre Märkte gegenüber der ausländischen Konkurrenz stark geöffnet haben. Ohne Schutz vor der ausländischen Konkurrenz und der Möglichkeit staatlicher Subventionen, beides nun für Ghana nicht mehr zugänglich, gelingt es dem Land beispielsweise nicht, seine großen Tomatenernten industriell zu verarbeiten. Stattdessen beherrscht italienisches Tomatenmark den Markt (Britwum, 2013).
3. Die Verlierer erhalten von der Konkurrenz, seien es Staaten oder Gruppen innerhalb von Staaten, kaum Kompensation. Entwicklungshilfe, die häufig auch den Unternehmen des Geberlandes und den als „Helfer“ tätigen Menschen zugute kommt, ist im Verhältnis zu den Ausgangsbedingungen, den fortwährenden Benachteiligungen im Welthandel und der Schuldenlast unzureichend (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung [UNCTAD], 2019). Nur in den wenigen Wohlfahrtsstaaten dieser Welt erhalten die Verlierer des handelspolitisch getriebenen Strukturwandels für eine Übergangszeit Unterstützung.
4. Die negativen externen Effekte des heutigen Handelsregimes werden für menschliches Leben immer spürbarer. Der internationale Handel trägt zum Klimawandel bei, beschleunigt die Ausbreitung von Viren, erhöht

den Druck auf lokale Umweltressourcen und führt nicht selten zur Überausbeutung menschlicher Arbeitskraft. Der zentrale Koordinierungsmechanismus einer Marktwirtschaft, der Preis, spiegelt nicht die gesellschaftlichen Kosten der Produktion und des Konsums wider. Die Marktpreise erfassen nicht den Verbrauch an öffentlichen Gütern und den Verzicht auf die Einhaltung ziviler und sozialer Menschenrechte. Bekannt ist, dass die Umweltauswirkungen bei der Produktion (z. B. Boden- und Wasserverbrauch), dem Transport (z. B. Luftbelastung) und dem Konsum (z. B. Elektroschrott) gar nicht oder nur wenig eingepreist werden (Alig et al., 2019). Wenig besser steht es um die sozialen Kosten. Gerade in den Wirtschaftszweigen, wo der Markteintritt sehr leicht ist (oder leicht gemacht wird, z. B. Zulassung eines informellen Sektors), wird gegen die sozialen Menschenrechte der Arbeitskräfte im großen Umfang verstoßen (Scherrer, 2018). Schließlich werden die infrastrukturellen Vorleistungen in vielen Fällen nicht im Preis einer Ware oder einer Dienstleistung berücksichtigt. Markantes Beispiel ist eine der dynamischsten verlängerten Werkbänke der Bekleidungsindustrie in Bangladesch. Dem dortigen Staat fehlen die finanziellen Mittel für den Aufbau der Infrastruktur im Bereich Gesundheit, Bildung, Forschung, Straßenwesen und Wasserwirtschaft, die für eine erfolgreiche Aufwertung (Upgrading) seiner Produktion innerhalb der Wertschöpfungskette der Bekleidungsindustrie notwendig ist. Ein Grund ist, dass die transnationalen Konzerne als Einkäufer keine Steuern zahlen, die Exportsteuer gesenkt wurde (deren Abschaffung die EU und die USA im Rahmen von Handelsverträgen fordern) und die Gewinnmarge für die heimischen Produzenten zu gering ist (Anner und Hossain, 2016).

Wie soll eine neue Welthandelsordnung aussehen?

Aufgrund der bestehenden handelspolitischen Interessengegensätze sind die Kriterien für ein optimales Handelsregime abhängig von der jeweiligen Interessenlage. Vom Standpunkt eines inklusiven Weltbilds, das schwache Interessen (Clement et al., 2010) mitberücksichtigt, ist das Vorgehen der Trump-Regierung abzulehnen. Ihre America-First-Haltung, die rabiate Durchsetzung ihrer Freihandelsinteressen im Bereich Daten- und Kapitalverkehr sowie gegenüber Staatskonzernen bei gleichzeitigem willkürlichen Schutz einzelner Industriezweige vor ausländischer Konkurrenz, erinnert an das imperiale Gehebe vor dem 1. Weltkrieg. Es ist nicht auszuschließen, dass dies in eine ähnliche Katastrophe mündet.

Die zuvor von Präsident Barack Obama verfolgte Strategie der bündnispolitischen Einhegung der Volksrepublik China ist jedoch gleichfalls abzulehnen. Obamas Plan

war es, zuerst mit elf Anrainerstaaten des Pazifiks das TPP abzuschließen, das den Schutz geistigen Eigentums stärkt, den ungehinderten Daten- und Finanzfluss erlaubt und die Subvention von Staatskonzernen einschränkt. Danach, gestärkt durch das TPP, sollte ein ähnliches Abkommen mit der verhandlungsstarken EU, die TTIP, vereinbart werden. Zusammen hätten TPP und TTIP einem beträchtlichen Teil des globalen Handels einen rechtlichen Rahmen gegeben. Die chinesischen Exporte wären auf diesem großen Markt gegenüber der Konkurrenz innerhalb der TPP-TTIP-Zone im Nachteil. Um nicht dauerhaft schlechter gestellt zu sein, wäre die chinesische Regierung daraufhin angehalten, den US-Forderungen nachzugeben. Diese aus einer handelspolitisch-liberalen Perspektive clevere Strategie ist allerdings mit dem Makel der Abkehr vom multilateralen Prinzip und der von Konzerninteressen diktierten Verhandlungsagenda behaftet (Scherrer, 2019).

Statt dieser letztlich mit sehr ähnlichen Zielen verfolgten Strategien sollte sich eine weltwirtschaftliche Neuausrichtung nach folgenden vier Prinzipien richten: Multilateralismus, wirtschaftspolitischer Spielraum für nachhaltige Entwicklung, Kompensation für Verlierer und vor allem Internalisierung externer Effekte. Für einen fairen Interessenausgleich sind multilaterale Verhandlungsrunden unerlässlich. Dabei sollte Spielraum für nachholende und nachhaltige wirtschaftspolitische Maßnahmen gelassen werden. Angesichts heutiger Skalenerträge sollten kleinere Staaten beim wirtschaftlichen Zusammenschluss mit ihren Nachbarn unterstützt werden (Herr, 2018).

Viele Staaten, die heute wenig oder gar nicht vom Weltmarkt profitieren, sind von ihren ehemaligen Kolonialmächten in eine für sie ungünstige Arbeitsteilung gezwungen worden. Ethisch wäre eine Entschädigung geboten. Da diese aufgrund der bestehenden Machtverhältnisse wenig wahrscheinlich ist, sollte zumindest Schuldentlastung und zugleich die Ahndung der Mithilfe zur Kapitalflucht (Steuerparadiesen) auf der Tagesordnung weltwirtschaftlicher Verhandlungen stehen. Innerhalb der Nationalstaaten sind wohlfahrtsstaatliche Kompensationen für die Verlierer des handelspolitisch getriebenen Strukturwandels erforderlich.

Wie soll die Internalisierung externer Kosten gelingen?

Die Erwartung an die einzelnen Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass sich die gesellschaftlichen Kosten in den Preisen wiederfinden, hat sich nicht erfüllt. Die scharfe internationale Konkurrenz in den unteren Marktsegmenten sowie die Gewinnerwartungen lokaler und internationaler Eliten stehen dem entgegen. Internationale Vereinbarungen ohne wirksame Sanktionsmechanismen wie

beispielsweise das Klimaabkommen oder die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation verleiten zum „Trittbrettfahren“. Regeln zum grenzüberschreitenden Handel können allerdings einen Beitrag leisten.

Der Nobelpreisträger William Nordhaus hat dazu, wie die Kosten zur Reduktion von CO₂-Emissionen einzupreisen wären, den Vorschlag unterbreitet, dass sich die Länder auf einen internationalen Kohlenstoffpreis als Zielgröße einigen sollten, der im Laufe der Zeit angehoben werden könnte. Jedes Land wäre dann aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die einen inländischen Kohlenstoff-Mindestpreis pro Tonne CO₂ hervorbringen. Zur Bestrafung derer, die sich nicht an die Vereinbarung halten, schlägt Nordhaus Zölle auf Importe dieser Nichtteilnehmer vor. Ein Ausgleichszoll auf den Kohlenstoffgehalt von Importen hält er für kompliziert und unwirksam, da bei der Produktion von nicht gehandelten Gütern, wie z. B. Strom, viel CO₂ ausgestoßen wird und der indirekte Kohlenstoffgehalt von Importen schwierig zu berechnen sei. Vielmehr bevorzugt er einen einheitlichen Zoll auf alle Importe aus Nichtteilnehmerländern in die Länder des „Climate Clubs“, da das Ziel nicht eine Feinabstimmung der Zölle auf die Produktionsstruktur eines Nichtteilnehmerlandes sei, sondern die Schaffung starker Anreize für die Länder, dem Klimaklub beizutreten (Nordhaus, 2020).

Anders stellt sich die Herausforderung bei lokalen Umweltbelastungen dar. Während Treibhausgase unabhängig von der Lokalität ihres Ursprungs das Klima auf der ganzen Welt aufheizen, sind die Auswirkungen beispielsweise der Grundwasserverschmutzung eher lokal. Hier bietet es sich an, die fokalen Unternehmen gemäß den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in die Sorgfaltspflicht für ihre Lieferketten zu nehmen. Positive (z. B. Nachlass bei Körperschaftsteuer) oder negative Anreize (z. B. Sperrung bei öffentlichen Aufträgen) sind denkbar.

Ebenfalls einfacher und zugleich mit einer stärkeren Einbindung der jeweiligen Regierungen verbunden wäre es, wenn diese für den Exportsektor nachweisen, einen gewissen Teil der Exporterlöse für staatliche oder private Investitionen in den Luft- und Gewässerschutz auszugeben. Denkbar wäre auch ein Nachweis verbesserter Wasser- und Luftqualitäten für Industrieregionen. Diese Maßnahmen könnten wie Nordhaus vorschlägt, mit Strafzöllen für Nichteinhaltung bewehrt werden. Die derzeitigen Zollpräferenzprogramme könnten zu diesem Zwecke ohne WTO-Plazet genutzt werden. Die derzeitigen EU-Handelspräferenzen, Everything but Arms (EBA) und das Allgemeine Präferenzsystem Plus (GSP+), werden weitgehend den am wenigsten entwickelten Ländern oder anderen Ländern mit geringen Umweltstandards und sehr

niedrigen Löhnen gewährt. Dies verstärkt den Druck auf andere Länder, insbesondere die Bekleidungserzeugerländer, die nicht in den Genuss der gleichen Handelspräferenzen kommen. Sie können ihre Standards und Löhne trotz höherer Produktivität nur unter Gefahr von Marktanteilsverlusten erhöhen, weil die EU die Importe aus den Niedriglohnländern subventioniert. Deshalb sollten diese EBA- oder GSP+-Präferenzen an die Bedingung geknüpft werden, dass die entsprechend bevorzugten Länder sich verpflichten, sowohl einen gewissen Prozentsatz der Exporterlöse für den erwähnten Umweltschutz einzusetzen als auch ein jährliches Reallohnwachstum von z. B. 5 % im Bekleidungssektor sicherzustellen. Wenn die Zielzahlen nicht erreicht werden, könnte die Handelspräferenz im folgenden Jahr beispielsweise um 1 Prozentpunkt reduziert werden. Die Lohnerhöhungen können durch eine Anhebung des Mindestlohns oder durch einen gesetzlich erweiterten Branchentarifvertrag sichergestellt werden. Zugleich könnten die Importeure verpflichtet werden, ihren Einkauf in den EBA- oder GSP+-Ländern, die nicht ein zuvor festgelegtes jährliches Reallohnwachstum gewährleisten, nicht zu erhöhen.

Machtvolle Interessen stehen einer solchen inklusiven Welthandelsordnung entgegen. Doch statt diesen Begründungen für ihr Verhalten auf der Basis eines ahistorischen, einseitig verengten Menschenbilds zu liefern, sollte nach Wegen gesucht werden, sich der inklusiven Vision anzunähern. Im Zeichen der Corona-Pandemie ist insbe-

sondere die Internalisierung der Kosten einer flächendeckenden Gesundheitsversorgung vorrangig.

Literatur

- Allig, M., C. Nathani und C. Flury (2019), *Umweltauswirkungen einer Marktöffnung im Landwirtschaftsbereich – Analyse drei theoretischer Handelsszenarien*, Schlussbericht im Auftrag des Schweizer Bundesamtes für Umwelt.
- Anner, M. und J. Hossain (2016), Multinational Corporations and Economic Inequality in the Global South: Causes, Consequences and Countermeasures in the Bangladeshi and Honduran Apparel Sector, in A. Gallas, H. Herr, F. Hoffer und C. Scherrer (Hrsg.), *Combating Inequality: The Global North and South*, 93-110.
- Britwum, A. (2013), Market Queens and the Blame Game in Ghanaian Tomato Marketing, in C. Scherrer und D. Saha (Hrsg.), *Food Crisis: Implications for Labour*, Mering, 53-72.
- Clement, U., J. Nowak, C. Scherrer und S. Ruß (Hrsg.) (2010), *Public Governance und schwache Interessen*.
- Herr, H. (2018), Underdevelopment and unregulated markets: why free markets do not lead to catching-up, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 15(2), 219-237.
- Hirschmann, A. O., *Leidenschaften und Interessen – Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*, 1980.
- Krugman, P. (1986), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*.
- Nordhaus, W. (2020), The Climate Club. How to Fix a Failing Global Effort, *Foreign Affairs*, Mai/Juni.
- Scherrer, C. (2018), Labour surplus is here to stay: why 'decent work for all' will remain elusive, *Journal of Social and Economic Development*, 20(2), 293-307.
- Scherrer, C. (2019), Direkte Konfrontation statt Umzingelung, US-Handelspolitik unter Trump mit China, *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 49(1), Heft 194, 35-58.
- Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) (2019), *The Least Developed Countries Report 2019*.