

DER VOLKSWIRT

EUROPLATZ FRANKFURT

Der Irrweg des Protektionismus

Die Globalisierung hat das Leben von Hunderten Millionen Menschen verbessert. Manche haben dennoch verloren. Wie kann der Welthandel inklusiver werden? Lehren aus dem Welthandelsbericht 2024.

Von Ralph Ossa

Vor 30 Jahren wurde die Welthandelsorganisation (WTO) ins Leben gerufen. Sie wurde unter anderem mit dem Ziel gegründet, ein gerechteres globales Handelssystem zu schaffen. Der diesjährige Welthandelsbericht der WTO nimmt dies zum Anlass, drei Fragen zu untersuchen: Wie kann der Handel mehr Ländern zugutekommen? Wie kann der Handel mehr Menschen zugutekommen? Und wie kann die WTO dazu beitragen, diese Ziele zu erreichen?

Der Bericht kommt zu drei zentralen Schlussfolgerungen. Erstens: Der Handel hat schon wesentlich zur Verbesserung der wirtschaftlichen Teilhabe beigetragen. Zweitens: Dennoch haben zu viele Länder und Menschen noch nicht hinreichend vom Handel profitiert. Und drittens: Dies lässt sich nur mit einer Strategie überwinden, die offenen Handel mit nationalen Maßnahmen und internationaler Zusammenarbeit verbindet.

Für die WTO bedeutet dies, ihre Strategie stärker auf Kohärenz auszurichten. Der Klimawandel, die digitale Transformation und geopolitische Spannungen beeinflussen den Handel zunehmend. Um diese Themen wirksam anzugehen, muss die WTO noch enger mit anderen internationalen Organisationen zusammenarbeiten. So kann sichergestellt werden, dass handelspolitische Maßnahmen in umfassendere internationale und nationale Strategien integriert werden.

Handelsreformen in Entwicklungsländern haben das Wachstum gesteigert.

In den letzten 30 Jahren hat sich das Einkommensgefälle zwischen den Volkswirtschaften deutlich verringert. Seit 1995 hat sich das Pro-Kopf-Einkommen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen fast verdreifacht, während das weltweite Pro-Kopf-Einkommen um 65 Prozent stieg. Nach der globalen Finanzkrise verlangsamte sich diese Entwicklung jedoch und kehrte sich während der Covid-19-Pandemie sogar um.

Die Korrelation zwischen Einkommenskonvergenz und Außenhandelsquote in Volkswirtschaften mit niedrigem und mittlerem Einkommen ist bemerkenswert. Beide Indikatoren stiegen und fielen gemeinsam vor und nach der Finanzkrise. Die Wirtschaftsforschung legt nahe, dass dies mehr als nur eine Korrelation ist. Laut einer Modellrechnung geht bis zu einem Drittel der Konvergenz auf eine Senkung der Handelskosten zurück. Zudem bestätigen ökonomische Studien, dass Handelsreformen in Entwicklungsländern das Wirtschaftswachstum um 1 bis 1,5 Prozentpunkte gesteigert haben.

Auch die Vorteile der WTO-Mitgliedschaft sind deutlich. Jüngste Untersuchungen zeigen, dass die Mitgliedschaft in der WTO (und zuvor im Zoll- und Handelsabkommen GATT, das den Grundstein für die Gründung der WTO gelegt hat) den Handel zwischen Mitgliedern um 140 Prozent gesteigert hat. Eine ökonomische Analyse zeigt zudem, dass Volkswirtschaften, die strenge Beitrittsverhandlungen durchliefen, während des Beitrittsprozesses um 1,5 Prozentpunkte schneller wuchsen, bedingt durch die für einen WTO-Beitritt erforderlichen institutionellen Reformen.

Dieses handelsbedingte Wachstum hat das Leben von Hunderten Millionen Menschen verbessert. Seit 1995 ist der Anteil der in extremer Armut lebenden Menschen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen von 40 auf etwa 11 Prozent gesunken, während sich der Handelsanteil am Bruttoinlandsprodukt von 16 auf 32 Prozent verdoppelt hat. Dies hat dazu beigetragen, Unterernährung und Kindersterblichkeit zu verringern sowie den Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Elektrizität zu verbessern.

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung hat die Einkommensungleichheit



Illustration Peter von Tresckow

innerhalb von Volkswirtschaften in den letzten 30 Jahren im weltweiten Durchschnitt nicht zugenommen. Der Gini-Index, ein Maß für Ungleichheit, ist sogar leicht gesunken. Zudem ist der Gini-Index nur schwach (und sogar leicht negativ) mit der Außenhandelsquote korreliert. Genau das erwarten Ökonomen auch aus der Handelstheorie, die zeigt, dass Handel zwar Gewinner und Verlierer hervorbringt, aber nicht zwangsläufig zu mehr Ungleichheit führt.

Trotz aller Erfolge verlief der Konvergenzprozess jedoch ungleichmäßig und hat einige Länder zurückgelassen. Zwischen 1996 und 2021 wuchs ein Drittel der Volkswirtschaften mit niedrigem und mittlerem Einkommen, die 13 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen, langsamer als Volkswirtschaften mit hohem Einkommen. Diese Länder liegen vor allem in Afrika, Lateinamerika und dem Nahen Osten.

Trotz vieler Unterschiede lassen sich diese divergierenden Volkswirtschaften grob in zwei Kategorien einteilen. Drei Viertel haben eine unterdurchschnittliche Außenhandelsquote, die übrigen sind stark von Rohstoffexporten abhängig. Zudem erhalten diese Länder deutlich weniger ausländische Direktinvestitionen, da Handelsintegration und Diversifizierung oft mit multinationalen Unternehmen verbunden sind.

Hohe Handelskosten sind ein Hauptgrund für die geringe Handelsbeteiligung. Der WTO-Handelskostenindex zeigt, dass die Handelskosten in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen deutlich höher sind, besonders in der Industrie und im Dienstleistungssektor. In den am wenigsten entwickelten Ländern liegen die Handelskosten in der Industrie 47 Prozent und im Dienstleistungssektor 50 Prozent über denen in Ländern mit hohem Einkommen.

Die Handelspolitik trägt zu hohen Handelskosten bei. Ärmere Volkswirtschaften sehen sich mit hohen Kosten bei der Nutzung von Zollpräferenzen oder der Einhaltung von Standards konfrontiert. Außerdem erheben sie oft selbst höhere Zölle und haben weniger Fortschritte bei der Umsetzung von Handelsvereinfachungen gemacht. Hinzu kommen inländische Probleme wie unterentwickelte Infrastruktur und schwache Vertragsdurchsetzung, die den Handel weiter behindern.

Ressourcenreiche Volkswirtschaften haben oft Schwierigkeiten, sich über ihre Hauptexporte hinaus zu diversifizieren, ein Phänomen, das als „Holländische Krankheit“ (Dutch Disease) bekannt ist: Erfolgreiche Rohstoffexporte erschweren den Aufbau einer wettbewerbsfähigen Industrie. Hindernisse für ausländische Direktinvestitionen verschärfen die Lage. Die Tarifskalation auf Exportmärkten – bei der Zölle von Rohstoffen bis zu Fertigwaren ansteigen – behindert Entwicklungsländer in der Diversifizierung hin zu höherwertiger Produktion.

Die Ungleichheit innerhalb von Ländern bleibt ebenso ein großes Problem. Trotz eines leichten Rückgangs in den letzten 30 Jahren ist die absolute Ungleichheit weiterhin hoch. Der Gini-Index liegt heute auf einem ähnlichen Niveau wie Anfang des 20. Jahrhunderts, und das oberste Prozent besitzt noch immer 15,8 Prozent des Gesamteinkommens.

Es ist verständlich, dass deswegen oft ein Zusammenhang zwischen Handel und Ungleichheit diskutiert wird. Doch Handelsintegration korreliert nur schwach mit Ungleichheit; in manchen Volkswirtschaften steigt sie, in anderen sinkt sie mit der Handelsintegration. Entscheidend ist, wie fair die Handelsgewinne verteilt werden. Wirtschaftliche Verschiebungen schaffen immer Gewinner und Verlierer. Probleme entstehen, wenn Verluste stark konzentriert sind, auch wenn die Gesamtgewinne überwiegen.

Ein wichtiger Vorteil des Handels sind niedrigere Preise und eine größere Produktvielfalt für Verbraucher. Diese Vorteile kommen vor allem einkommensschwachen Haushalten zugute, die einen unverhältnismäßig großen Teil ihres Einkommens für Handelsgüter ausgeben. Allerdings erreichen diese Vorteile nicht immer alle Verbraucher. Ein nicht wettbewerbsfähiger Vertriebssektor kann den Preisvorteil abschöpfen, und hohe inländische Handelskosten verteuern Waren in abgelegenen Gebieten.

Diese Vorteile entstehen durch Produktivitätssteigerungen, wenn Arbeitskräfte und Kapital in produktivere Unternehmen, Sektoren oder Regionen fließen, wodurch komparative Vorteile und Skalenerträge genutzt werden. Weniger produktive Unternehmen und Regionen verlieren durch Importkonkurrenz Ressourcen. Al-

lerdings sind laut WTO-Berechnungen in den 14 bevölkerungsreichsten Volkswirtschaften, für die Daten vorliegen, nur weniger als zwei Prozent der Bevölkerung von Importkonkurrenz betroffen.

Die Auswirkungen des Handels auf Arbeitnehmer sind durch eine Mischung aus Importkonkurrenz, günstigeren Zwischenprodukten und Exportchancen bedingt. Diese unterscheiden sich jedoch nach Beruf, Branche und Region, sodass der Handel selbst für ähnliche Arbeitnehmer unterschiedliche Auswirkungen haben kann. Eines ist jedoch klar: Protektionismus ist das falsche Mittel zum Schutz von Arbeitsplätzen, da er oft unbeabsichtigte Folgen hat. Höhere Zölle können zwar Arbeitsplätze in importkonkurrierenden Sektoren schützen, gefährden aber Arbeitsplätze in Sektoren, die auf Vorleistungen oder Exporte angewiesen sind.

Die WTO muss die Funktionsfähigkeit ihres Streitschlichtungssystems wiederherstellen.

Was eine gerechte Verteilung der Handelsgewinne wirklich behindert, sind Hindernisse, die Arbeitnehmern den Zugang zu neuen Möglichkeiten verwehren. Studien zeigen, dass die Kosten eines Branchen- oder Berufswechsels nach Handelschocks oft ein Vielfaches des Jahreslohns betragen. In Entwicklungsländern sind diese Kosten besonders hoch und liegen durchschnittlich 33 Prozent über denen in Ländern mit hohem Einkommen.

Der Bericht betont, dass die meisten dieser Hindernisse in der nationalen Wirtschaftspolitik und nicht in der Handelspolitik begründet sind. Wichtige Hindernisse sind begrenzter Bildungszugang, unterentwickelte Kapitalmärkte, starre Arbeitsvorschriften und Marktmacht auf Arbeits- und Produktmärkten. Besonders betroffen sind Frauen, kleine und mittlere Unternehmen, ungelernete Arbeitskräfte und Menschen in ländlichen oder abgelegenen Gebieten. Um diese Lücke zu schließen, bedarf es einer umfassenden Strategie.

Die Quintessenz der Analyse lautet: Weniger Handel wird die wirtschaftliche Teilhabe nicht fördern, ebenso wenig wie Handel allein. Echte Teilhabe erfordert eine umfassende Strategie – eine, die offenen Handel mit ergänzenden nationalen Maßnahmen und globaler Zusammenarbeit kombiniert. Die WTO muss im Zentrum einer solchen Strategie stehen. Mehr als 75 Prozent des Welthandels werden nach wie vor unter den Meistbegünstigtenzöllen der WTO abgewickelt, was die zentrale Rolle der Organisation in der globalen Wirtschaftsarchitektur unterstreicht. Damit das so bleibt, muss die WTO ihr Regelwerk aktualisieren und die Funktionsfähigkeit ihres Streitschlichtungssystems wiederherstellen – daran arbeiten die Mitgliedstaaten bereits aktiv.

Ralph Ossa ist Chefvolkswirt der Welthandelsorganisation (WTO).

Der zweite China-Schock

Von Ludovic Subran

Die Welt sieht sich heute mit einem zweiten China-Schock konfrontiert. Der Vertrauensverlust durch Corona- und Immobilienkrise und die folgende Wirtschaftsschwäche haben Chinas Rückkehr zu einer exportorientierten Wirtschaft ausgelöst. Im Gegensatz zum ersten China-Schock, nach Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation, stehen diesmal allerdings Deutschlands Kernindustrien, Auto- und Maschinenbau, im Fokus. In den USA gingen in den Nullerjahren durch den Import von chinesischen Billigprodukten etwa eine Million Arbeitsplätze in der Industrie und eine weitere Million in den angrenzenden Branchen verloren. Sind jetzt Deutschland und sein Wachstumsmodell an der Reihe?

Die chinesische Exportoffensive hat mittlerweile neue Dimensionen erreicht. Der Handelsüberschuss im verarbeitenden Gewerbe beträgt heute zwei Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts – ein Wert, der in der Vergangenheit weder von Deutschland noch Japan erreicht wurde. Was die Lage zusätzlich kompliziert: Viele Produkte, die China exportiert, sind genau die Produkte, die wir für die grüne Transformation benötigen: Elektrofahrzeuge, Batterien, Solarzellen und Windkraftanlagen. Um unsere Klimaziele zu erreichen, sind chinesische Produkte Teil der Lösung; der Import etwa von hoch subventionierten Solaranlagen dürfte sogar der wirtschaftlich effizienteste Weg sein. Die sozialen Auswirkungen jedoch wären enorm; allein in Deutschland könnten mehrere Hunderttausend Arbeitsplätze verloren gehen.

Guter Rat ist teuer. Eine rein protektionistische Politik dürfte zum Scheitern verurteilt sein. Es wäre der

untaugliche Versuch, eine nicht mehr zeitgemäße Industriestruktur zu zementieren und den notwendigen Wandel aufzuhalten – der ja bereits eingesetzt hat: Die Bedeutung von industriellen Dienstleistungen, insbesondere von Forschung und Entwicklung, hat in den letzten Jahren zugenommen, ablesbar an einer stabilen

Wertschöpfung im verarbeitenden Gewerbe bei gleichzeitig rückläufiger Produktion. Um diesen Wandel weiter zu forcieren, sollte die Nachfrage nach grünen Produkten massiv unterstützt werden – um schnell Skaleneffekte zu erzielen. Zudem ist eine konsequente Ausrichtung der Industriepolitik auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit erforderlich. Dabei gilt es den neuen Realitäten, der Technologieführerschaft Chinas zum Beispiel im Bereich der Elektromobilität, Rechnung zu tragen. Warum nicht Chinas Strategie kopieren, mit der es in der Vergangenheit Gemeinschaftsunternehmen als Instrumente des Technologietransfers genutzt hat, beispielsweise durch gemeinsame Produktionskapazitäten für den Bau von Elektroautos?

Wie in der asiatischen Kampfzettel liegt der Schlüssel zum Erfolg in der Nutzung der Kraft des Gegners für sich selbst. Denn so wie wir von einigen chinesischen Rohstoffen und Produkten abhängig sind, ist China von unserem Markt abhängig, umso mehr, als der amerikanische Markt für chinesische Anbieter immer verschlossener wird. Dies ist ein Pfund, mit dem wir wuchern können. Es gibt keinen Grund, vor der chinesischen Exportoffensive zu verzagen.

Der Autor ist Chefvolkswirt der Allianz.

WIRTSCHAFTSBÜCHER

Der Handel und die Geopolitik Geschichte der amerikanischen Sicherheitsinteressen

Der Politikwissenschaftler Dale Copeland lehrt Internationale Beziehungen an der Universität Virginia. Er will die traditionelle Trennung sicherheitspolitischer und ökonomischer Analysen überwinden. In seinem neuen Buch befasst er sich mit der Frage, wie der Handel die amerikanische Sicherheitspolitik beeinflusst. Sein Ausgangspunkt ist der weltpolitische Realismus. Er unterstellt, dass Großmächte tendenziell expansiv sind, weil künftig externe Bedrohungen auftauchen können. Das Sicherheitsdilemma hat nicht nur eine militärische Dimension, sondern auch eine geo-ökonomische. Globale Absatzmärkte können wichtig sein, Zugang zu Ressourcen ebenso. Der Handel kann die Risiken internationaler Krisen sowohl verringern als auch vergrößern.

Für Copeland werden außenpolitische Entscheidungen primär durch externe Gegebenheiten bedingt. Der internationale Handel kann nur befriedend wirken, wenn die Erwartungen der Großmächte optimistisch sind in Bezug auf künftigen Zugang zu Ressourcen und Märkten. Pessimismus in dieser Beziehung wird Konflikte fördern. Rationale Akteure berücksichtigen, dass Aktions-Reaktions-Spiralen zu unerwünschten Konflikten führen können.

Nach Entwicklung seiner theoretischen Perspektive geht Copeland zu ausführlichen historischen Analysen über. Ende des 18. Jahrhunderts spielte die kommerzielle Rivalität zwischen den Vereinigten Staaten und Großbritannien eine entscheidende Rolle. Dabei waren die USA bis Ende des 19. Jahrhunderts einer britischen Eindämmungspolitik ausgesetzt, die 1812 zum Krieg und Ende der 1840er-Jahre mit der Teilung Oregons zwischen den USA und dem damals noch britischen Kanada zum Kompromiss führte. Auch bei den Auseinandersetzungen mit Mexiko um Texas, später New Mexiko und Kalifornien ging es um Wachstum und wegen der Kontrolle pazifischer Häfen um Handelschancen.

Amerikanische Kriegsbereitschaft entstand nach Copeland dann, wenn die Wachstumsaussichten für Amerikas Wirtschaft und Marktzugänge gefährdet wurden, unabhängig vom aktuellen Ausmaß des Handels zwischen den USA und den Gegnern. Der Auslöser für den Krieg zwischen den USA und Spanien war zwar ein Aufstand gegen die spanische Kolonialherrschaft in Kuba, aber Kriegsziele der USA waren neben der Dominanz in der Karibik vor allem auch ein Stützpunkt in Fernost für den erhofften Zugang zum chinesischen Markt, was mit der Herrschaft über die vorher spanischen Philippinen erreicht wurde.

Den amerikanischen Kriegseintritt gegen Deutschland im Ersten Weltkrieg erklärt Copeland nicht mit Wilsons Bemühungen um Demokratie und kollektive

Sicherheit, auch nicht mit amerikanischen Opfern beim uneingeschränkten U-Boot-Krieg, sondern primär mit der Befürchtung, dass ein siegreiches Deutschland die seit der Monroe-Doktrin beanspruchte Einflussphäre der USA nicht respektieren würde.

Ähnliche Überlegungen haben die Amerikaner im nächsten Krieg wieder zur Unterstützung der Briten veranlasst. Nach dem deutschen Sieg über Frankreich befürchteten die Amerikaner eine deutsche Herrschaft über Kontinentaleuropa, nach dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion zunächst, dass entweder Deutschland oder die Sowjetunion die Ressourcen Eurasiens unter feindliche Kontrolle bringen könnte. Nach Stalings Tod zeichnete sich der sowjetische Sieg und damit für die USA die Notwendigkeit ab, zumindest an den Rändern Eurasiens, vor allem in Westeuropa, aber wegen des Öls auch im Nahen und Mittleren Osten durch Militärstützpunkte, Allianzen, Wirtschaftshilfe und Handel zur Eindämmung der Sowjetunion überzugehen. Wo sich der Verlust von Zugang zu wichtigen Ressourcen abzeichnete, wie in Iran Anfang der 1950er-Jahre, reagierten die Amerikaner energischer als bei Provokationen, die in amerikanischer Sicht nicht mit diesem Risiko verbunden waren.

Das Ende des Kalten Krieges wurde möglich, als die Sowjets den wirtschaftlichen Niedergang ohne Handelszugang zu westlichen Märkten und Technologien, sogar zu westlichen Krediten, befürchteten. Die deutsche Wiedervereinigung und die gesamtdeutsche NATO-Mitgliedschaft wurden nach Copeland akzeptiert, um die sowjetische Wirtschaftsmisere zu überwinden.

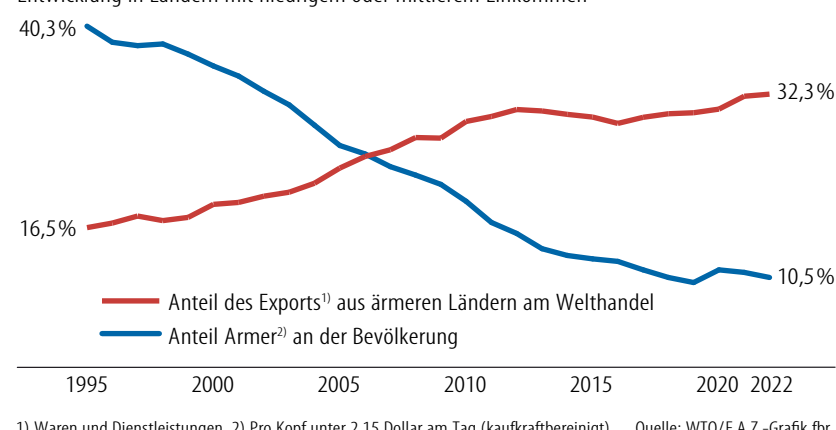
Das letzte Kapitel setzt neue Akzente. Es geht nicht mehr um vergangenes Geschehen, sondern um Spekulationen. Bei Copelands Analyse der Vorgeschichte des Zweiten Weltkrieges war gezeitigt worden, dass die Amerikaner eine japanische Nordexpansion vermeiden wollten, um der Sowjetunion einen Zweifrontenkrieg zu ersparen. Die amerikanische Sanktions- und Embargopolitik löste den japanischen Angriff auf Pearl Harbor und die Expansion nach Südostasien aus. Copeland befürchtet, dass westliche Sanktionen und ein Wirtschaftskrieg zwischen China und dem Westen künftig die Chinesen zur Verzweiflung und zur Aggression verleiten könnten, um Rohstoffe oder Absatzmärkte zu sichern. Das gut lesbare Werk warnt davor, die wirtschaftlichen Aussichten von anderen Großmächten durch Beeinträchtigung des Handels verschlechtern zu wollen.

ERICH WEDE

Dale C. Copeland: A World Safe for Commerce – American Foreign Policy from the Revolution to the Rise of China. Princeton University Press, Princeton 2024, 479 Seiten, 38 Euro.

Handel verringert Armut

Entwicklung in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen



1) Waren und Dienstleistungen. 2) Pro Kopf unter 2,15 Dollar am Tag (Kaufkraftbereinigt). Quelle: WTO/FAZ-Grafik für.