

Christian Christen
Thomas Eberhardt-Köster
Roland Süß

Friede, Freude, Freihandel

Theorie, Ideologie und Praxis
einer fixen Idee



Christian Christen/Thomas Eberhardt-Köster/Roland Süß
Friede, Freude, Freihandel

Christian Christen ist Wirtschaftswissenschaftler/Publizist und Mitglied im wissenschaftlichen Beirat von Attac.

Thomas Eberhardt-Köster ist Betriebswirt und Politikwissenschaftler. Er arbeitet in der Verwaltung einer deutschen Großstadt und ist Mitglied im Rat von Attac.

Roland Süß ist Handelsexperte und Mitglied im Koordinierungskreis des globalisierungskritischen Netzwerkes Attac. Er ist ein Sprecher der europäischen Initiative »Stop-TTIP«.

**Christian Christen/
Thomas Eberhardt-Köster/
Roland Süß**
Friede, Freude, Freihandel
Theorie, Ideologie und Praxis
einer fixen Idee

www.attac.de

www.vsa-verlag.de

© VSA: Verlag 2017, St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg

Titelbild: Unschuldslamm / photocase.de

Alle Rechte vorbehalten

Druck- und Buchbindearbeiten:

Beltz Bad Langensalza GmbH

ISBN: 978-3-89965-697-8

Inhalt

Einleitung	7
-------------------------	---

1. Freihandelstheorie

1.1 Von der Handelstheorie zur Freihandelsdoktrin in der Ökonomie	10
1.2 Gesellschaftlicher Umbruch, sozioökonomische Konflikte und Handelsfragen	13
1.3 Theoretisches Grundgerüst der Freihandelsidee	21
1.4 Theorie trifft auf Empirie: Eine Lösung in Sicht?	31
1.5 Handelstheorie und Freihandelsverträge: Doktrinbildung für die Politik	43

2. Freihandelsideologie

2.1 Was heißt hier Ideologie?	52
2.2 Volkswirtschaftslehre: Wissenschaft oder Ideologie?	54
2.3 Freiheit und Freihandel – Falsche Selbstverständlichkeiten in modernen Handelsdebatten	58
2.4 Freihandel und Globalisierung – Grundbedingung für Wachstum und Wohlstand weltweit?	64
2.5 Freihandelsabkommen als Deckmantel ökonomischer und strategischer Machtpolitik	67
2.6 Regulierte Deregulierung	70

3. Praxis

3.1 Grenzüberschreitenden Handel gibt es schon lange	72
3.2 Wofür steht Freihandel in der neoliberalen Globalisierung?	73
3.3 Die Globalisierung der letzten Jahrzehnte	75
3.4 Die Entwicklung des Welthandels	83

Epilog: Gerechter Welthandel statt Freihandel, Protektionismus und Nationalismus	87
---	-----------

Literatur	92
------------------------	-----------

Einleitung

Freihandel und Protektionismus sind die zentralen Signalworte in aktuellen Debatten über den Zustand der Globalisierung oder der künftigen internationalen Wirtschaftspolitik nach der Wahl von Donald Trump zum 45. Präsidenten der USA. Prominent markieren die Begriffe etwa die beiden Pole in der Diskussion um die Handels- und Investitionsabkommen der Europäischen Union mit Kanada (CETA), mit den USA (TTIP) oder das internationale Dienstleistungsabkommen (TiSA). Freihandel wird hierbei in vielen Medien, von Unternehmensvertretern und Politikern als rundweg positive Zuschreibung ohne nähere Erklärung gebraucht. Freihandel ist also meist Glaubensbekenntnis und ideologischer Bezugspunkt in der Auseinandersetzung, mit der für die als alternativlos angenommene Regulierungsform der vergangenen und möglichst künftigen Globalisierung geworben wird. Freihandel steht nahezu automatisch sowohl für ökonomischen Wohlstand als auch für sozialen wie technologischen Fortschritt weltweit. In dieser Bildsprache ist er deshalb auch die einzig rationale Form, wie der internationale Handel überhaupt abgewickelt werden soll. Zu dessen obersten Geboten zählen der Abbau von sogenannten Handelshemmnissen (Zölle, Abgaben, Quoten, technische und rechtliche Vorschriften u.v.m.), ein freier Marktzugang und politische Regeln (Verordnungen, Gesetze, Abkommen), die nach den Vorlieben exportorientierter Unternehmen und Finanzdienstleister zu gestalten wären.

Kritik an dieser eindimensionalen Ausrichtung der Handelspolitik oder der Versuch, eine andere Regulierung einzufordern oder umzusetzen, gelten im Umkehrschluss als protektionistisch. Übersetzt in die naive Bildsprache sei dies ökonomisch, sozial und technologisch schädlich bzw. unsinnig wie politisch fatal. Jede noch so berechtigte Kritik an der Globalisierung lässt sich so leichter Hand als rückwärtsgewandt, isolationistisch bis nationalistisch stigmatisieren und geräuschlos übergehen oder an den politischen Rand drängen. Ein übersteigerter Protektionismus oder die strikte Abschottung weiter Teile einer Volkswirtschaft

ist ohne Zweifel sozial, ökonomisch und auch politisch mehr als fatal. Allerdings zeugt diese schablonenartige Zuordnung in Gut und Böse bzw. richtig und falsch weder von intellektueller Tiefe noch vom hinreichenden Verständnis internationaler wirtschaftlicher Entwicklungen in den letzten zwei Jahrhunderten. Die Begriffe Freihandel und Protektionismus vermögen nicht ansatzweise die reale Handelspolitik abzubilden – ebenso wenig die differenzierte Debatte in der Wirtschaftswissenschaft. Freihandel ist eben nicht selbsterklärend oder wird den oft naiven positiven Zuschreibungen gerecht. Vielmehr werden so meist nur die realen negativen Effekte des internationalen Handels vernachlässigt, übersehen oder schlicht nicht erkannt.

Diese Oberflächlichkeit rächt sich in unterschiedlicher Weise. Auf der einen Seite sind viele RegierungsvertreterInnen, die EU-Kommission, wirtschaftliche Eliten ebenso wie die Leitmedien überrascht von den massiven Protesten und der breiten Kritik an CETA, TTIP und Co. Auf der anderen Seite sind den gleichen Personen spätestens nach dem Brexit die Grenzen ihrer Erzählungen von Freihandel und Protektionismus deutlich geworden. Der Amtsantritt von Donald Trump in den USA zeigt die Schwierigkeiten bei der Erklärung dieser Phänomene und deren Folgen für die Handelspolitik zugespitzt. Wenn nämlich nun von Regierungsvertretern führender Industrienationen die Vorteilhaftigkeit der bisherigen Handelspolitik eher in Abrede gestellt wird, eine »radikale« Neuausrichtung zum Wohle der eigenen Nation (UK/America First!) angemahnt und nach aller Wahrscheinlichkeit mit »protektionistischen« Instrumenten durchgesetzt wird, gerät die schöne Erzählung von Freihandel und Protektionismus nicht nur öffentlich dramatisch ins Straucheln.

Dass diese Erzählung ohnehin kein hinreichend belastbares theoretisches und empirisches Fundament und die Realität sich nicht nach ihr gerichtet hat, wird in diesem Attac-BasisText beschrieben. Im *ersten Kapitel* werden die theoretischen Diskussionen in der politischen Ökonomie zum Außenhandel schlaglichtartig nachgezeichnet und verdeutlicht, dass die aktuell oft positiv überzeichneten Effekte des »Freihandels« theoretisch nicht belegt werden können. Die Überzeichnung resultiert pri-

mär aus einem verkürzten Verständnis davon, was die Ökonomie überhaupt erklären kann, und zeigt, wie beschränkt der Erklärungsgrad ihrer Modellaussagen ist. Allerdings ist für die politische Diskussion und Positionsbestimmung eine differenzierte Betrachtung nie »hilfreich«, deshalb wird im *zweiten Kapitel* der Fokus auf die ideologische Komponente des Begriffs »Freihandel« gelegt, die von Anbeginn auf der öffentlichen Ebene dominiert. Der Bezug zu Freiheit ist der zentrale Aspekt, der jegliche Kritik am »Frei«-Handel unmittelbar in das Fahrwasser von Unfreiheit, Zwang und Repression rückt und so eine freie, rationale und intellektuell redliche Diskussion massiv erschwert. Im abschließenden *dritten Kapitel* wird diese Realität und Praxis anhand einiger zentraler Punkte rekapituliert. Denn der Freihandel wurde stets durch Institutionen (u.a. IWF, Weltbank und WTO) und mächtige Akteure aus den Industrieländern über sogenannte Freihandelsabkommen völkerrechtlich verbindlich auf die Bahn gesetzt.

Volkswirtschaften mit drastisch unterschiedlichen sozial-ökonomischen Bedingungen und Entwicklungsniveaus begegnen sich so formal zwar auf Augenhöhe am Verhandlungstisch. Jedoch muss man schon blind sein, um nicht wahrzunehmen, dass eben diese abstrakte Gleichheit nie eine reale Gleichheit auf dem Weltmarkt war und im Endeffekt zu massiven Ungleichheiten in den Ergebnissen führen musste. Freihandel ist nämlich nicht per se und für alle Beteiligten immer nur gut. Er erhöht nicht automatisch den Wohlstand aller Menschen oder schafft Entwicklungsperspektiven aus dem Nichts. Heute nun reiben sich die »Freihändler« in Politik und Medien überrascht die Augen und können eine dramatische sozio-ökonomische Spaltung in und zwischen den Nationen besichtigen, an der eben auch die von ihnen favorisierte Handelspolitik ihren Anteil hat. Wer dies nicht versteht und keine radikale Abkehr von den naiven Erzählungen um Freihandel und Protektionismus beginnt, wird sich wahrscheinlich in naher Zukunft mit viel negativeren Konsequenzen als dem Brexit und den narzisstischen Ausfällen eines Donald Trump auseinandersetzen müssen.

Epilog: Gerechter Welthandel statt Freihandel, Protektionismus und Nationalismus

In der Diskussion um Freihandelsverträge wird oft eine falsche Gegenüberstellung von Freihandel versus Protektionismus betrieben: Demnach ist Freihandel gut und alles, was auch nur im Entferntesten nach Handelsbeschränkungen aussieht, schlecht. Wer sich gegen die bedingungslose Öffnung von Märkten für Güter und Dienstleistungen positioniert, dem wird unterstellt, generell gegen internationalen Handel zu sein. Dabei geht es nicht darum, ob internationaler Handel betrieben wird. Die Frage ist, zu welchen Bedingungen dies geschieht. Und letztendlich ist Freihandel nur eine besondere Form des Protektionismus. Jedoch soll nicht vorrangig eine Wirtschaftsregion geschützt werden, sondern eine bestimmte Gruppe, wie Vandana Shiva, indische Aktivistin und Trägerin des alternativen Nobelpreises, bereits vor Jahren feststellte: »Freihandel ist [...] der Protektionismus der Reichen und Mächtigen.« (Attac Deutschland 2016)

Die VertreterInnen einer neoliberalen Wirtschaftspolitik wollen die Regeln für den internationalen Handel so festschreiben, dass erstens möglichst alle Güter und Dienstleistungen, auch die öffentlichen, auf Märkten gehandelt werden und dass zweitens so getan wird, als träfen MarktteilnehmerInnen mit gleichen Voraussetzungen auf diesen Märkten aufeinander. Diese Position ignoriert nicht nur, dass sich nicht alle Güter und Dienstleistungen, insbesondere diejenigen, die im weitesten Sinne der Daseinsvorsorge dienen, für Märkte eignen. Sie übersieht auch absichtlich, dass, insbesondere auf den globalen Märkten, Akteure mit höchst unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen zusammentreffen. Afrikanische oder lateinamerikanische KleinbäuerInnen konkurrieren mit europäischen und US-amerikanischen Lebensmittelkonzernen. Wer diesen ungleichen Kampf gewinnt, dürfte offensichtlich sein. Ungezügelter Freihandel führt in einer ungleichen Welt, in der verschieden starke Öko-

nomien und verschieden starke Wirtschaftsakteure aufeinandertreffen, immer dazu, dass die bereits Starken profitieren und die Schwachen weiter abgehängt werden. Was wir brauchen, ist eine Handelspolitik, die anerkennt, dass sich nicht alle Güter und Dienstleistungen für Märkte eignen, dass ökonomisch Schwächere ein Recht auf Schutz haben und dass die Natur nicht übernutzt werden darf. Hinzu kommt, dass mit den in die Freihandelsverträge integrierten Investitionsschutzabkommen die Rechte von InvestorInnen ausgebaut und die der öffentlichen Hand beschnitten werden. Dies verschärft das bereits heute vorhandene Ungleichgewicht, macht die großen Konzerne noch mächtiger und höhlt die Demokratie weiter aus. Mit den in TTIP und CETA festgeschriebenen Klagerechten bekommen Konzerne Sonderrechte eingeräumt. Ihr Ziel: Die Unternehmen vor der Gesellschaft, der Verbesserung sozialer Standards oder Umweltauflagen zu schützen. Das ist Protektionismus für internationale Konzerne und diejenigen, die mit ihnen verdienen. Dem gegenüber müssen Handelsverträge so gestaltet werden, dass sie öffentliche und allgemeine Interessen schützen und stärken.

Gute und schlechte Gründe gegen Freihandelsabkommen

Mit der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten hat die Auseinandersetzung um das Freihandelsabkommen TTIP eine neue Wendung bekommen. Trump hat angekündigt, dass sich die USA aus den Verhandlungen zurückziehen wollen (Zeit Online 2016). Wird er deshalb zum Verbündeten derjenigen, die in den letzten Jahren in den Kampagnen gegen TTIP und andere Freihandelsabkommen aktiv waren? Nein, denn seine Kritik unterscheidet sich fundamental von der Kritik von Attac an der neoliberalen Freihandelspolitik. Während Attac den Schutz von öffentlichen Dienstleistungen, von schwachen MarktteilnehmerInnen und der Umwelt fordert und die Vorrechte für Investoren ablehnt, macht sich Trump für die Privilegierung der US-Ökonomie stark und pflegt einen aggressiven Nationalismus. »America first« ist seine Devise, also der Schutz einer bereits heute starken Ökonomie. In der bundesdeutschen Debatte um die Freihandelsabkommen TTIP und CETA wird von deren BefürworterInnen versucht,

die Kritik von Organisationen wie Attac zu diskreditieren, indem sie sie mit Donald Trump und den BrexitbefürworterInnen in einen Topf wirft. So beispielsweise Nikolaus Piper am 28.11.2016 in der Süddeutschen Zeitung (Piper 2016). Hier wird ein verkürzter Gegensatz zwischen Protektionismus einerseits und Freihandel andererseits aufgebaut. Wer nicht für uneingeschränkten Freihandel ist, ist Protektionist. Und wer ProtektionistIn ist, schadet Deutschland, wobei man geflissentlich verschweigt, wem konkret in Deutschland geschadet wird. Damit hofft man, den ungeliebten Widerstand gegen die Freihandelsabkommen endlich mundtot machen zu können.

Es gibt Alternativen

Für die Auseinandersetzung mit den Freihandelsabkommen reicht es nicht aus, Kritik an ihnen zu formulieren. Es müssen auch Alternativen zur neoliberalen Form der Globalisierung entwickelt und durchgesetzt werden. Das Alternative Handelsmandat,⁵ das von über 50 europäischen Organisationen, darunter auch Attac, ins Leben gerufen wurde, zeigt solche Alternativen auf. Es stellt die Menschen und die Natur in den Mittelpunkt der Politik und nicht die Profitmaximierung. Im Sinne des Alternativen Handelsmandates sollte es beim Handel primär um einen Austausch gehen, in dem ökologisch und kulturell unterschiedliche Regionen ihre Erzeugnisse, Fähigkeiten und Kreativität teilen. Demgegenüber opfere die heute dominante Handelspolitik soziale und ökologische Schutzmaßnahmen dem Streben nach Profiten und zerstöre Leben, Existenzgrundlagen und Gemeinschaften. Tatsächlich diene der Handel heutzutage als Kontrollsystem der Mächtigen, um die speziellen Interessen einiger weniger zu fördern. Deshalb fordern die InitiatorInnen des Alternativen Handelsmandates einen gerechten Welthandel und eine Revision des existierenden Handelssystems. Als Grundprinzip einer anderen Handels- und Investitionspolitik soll gelten, dass sie

⁵ Nähere Informationen dazu siehe: www.attac.de/kampagnen/freihandelsfalle-ttip/hintergrund/alt-handelsmandat/ (zuletzt eingesehen am 16.1.2017).

demokratisch kontrolliert ist. Für zehn Bereiche beschreibt das Mandat notwendige Veränderungen. Für den Bereich Nahrung wird beispielsweise vorgeschlagen, dass die EU von Freihandelsabkommen Abstand nehmen und dafür regionale Märkte unterstützen und Maßnahmen gegen genetisch modifizierte Organismen in europäischem Saatgut und Importen verstärken soll. In Bezug auf ArbeitnehmerInnenrechte tritt das Mandat dafür ein, dass eine Handelspolitik gefördert wird, die der Durchsetzung und nicht dem Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten dient. Dazu soll die EU unter anderem Maßnahmen ergreifen, die die Einhaltung von Arbeitsschutznormen erzwingen und Verstöße dagegen mit Sanktionen belegen. Menschenrechte sollen einen Vorrang gegenüber den wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen erhalten und Auslandsinvestitionen zukünftig dazu dienen, eine gerechtere und nachhaltigere Zukunft für Menschen, Gemeinschaften und den Planeten zu schaffen. Der Banken- und Finanzbereich soll ein streng regulierter Sektor werden, der grundlegende Finanzdienstleistungen für alle erbringt und zur Entwicklung gerechter und nachhaltiger Gesellschaften beiträgt. Dazu soll die EU unter anderem dafür sorgen, finanzielle Stabilität zu einem öffentlichen Gut zu machen und Steueroasen abzuschaffen. Zudem soll sie alle bestehenden Handelsabkommen aufkündigen, die auf die Liberalisierung des Finanzsektors abzielen. Das Alternative Handelsmandat setzt sich für eine gerechtere und nachhaltigere Verwendung von natürlichen Ressourcen ein und fordert die EU auf, die Macht und Größe transnationaler Unternehmen des Rohstoffsektors zu beschränken. Der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen in hoher Qualität soll allen Menschen ermöglicht werden. Deshalb soll die EU damit aufhören, in Verhandlungen über Handel und Investitionen auf die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen zu drängen. Vielmehr soll sie die demokratische Kontrolle, Qualität und Leistung öffentlicher Dienstleistungen in Europa und außerhalb stärken. Und das öffentliche Beschaffungswesen soll als Werkzeug zur Schaffung und Erhaltung regionaler Wirtschaftsstrukturen dienen, eine gerechte und inklusive Gesellschaft fördern und den Umweltschutz sicherstellen. Bei den Rechten auf gei-

stiges Eigentum soll die EU unter anderem ein dauerhaftes Moratorium hinsichtlich der Erweiterung des Urheberrechts und damit verbundener Rechte und Patenlaufzeiten verhängen, Freie und quelloffene Software fördern, öffentliche Mittel für nicht patentbasierte Anreizmodelle zur Verfügung stellen und Beschränkungen und Ausnahmen von geistigen Eigentumsrechten festlegen, um die Ziele öffentlicher Politik in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Landwirtschaft, Ernährung und Technologietransfer zu fördern. Das Alternative Handelsmandat ist sicher noch nicht in allen Fragen befriedigend und bedarf der Weiterentwicklung. Insgesamt stellt es aber eine gute Grundlage für die Durchsetzung einer alternativen Handelspolitik dar.

Was tun?

Alternative Handelspolitik wird nicht vom Himmel fallen, ebenso wenig ist auf Einsicht bei den neoliberalen Akteuren zu hoffen. Eine andere Handels- und Investitionspolitik kann nur von denen erstritten werden, die ein Interesse an einer menschenwürdigen, sozialen und ökologisch verträglichen Wirtschaftsweise haben. Dass solch eine Auseinandersetzung Erfolge zeitigen kann, zeigt der Widerstand gegen TTIP und CETA. Wer hätte 2013 gedacht, dass drei Jahre später eine große Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland TTIP ablehnen würde? Im Mai 2016 hielten bereit 83 Prozent die Geheimverhandlungen für falsch und 70 Prozent der Befragten meinten, es bringe eher Nachteile. 79 Prozent der Befragten fürchten, dass das Abkommen die Rechte der Konsumenten schwächt (Spiegel Online 2016). Dieses Meinungsbild war das Ergebnis jahrelanger Arbeit der verschiedenen Initiativen, die die Diskussion um die Abkommen aus den geheimen Hinterzimmern in die Öffentlichkeit gezogen haben. Unser Ziel im Widerstand gegen die Freihandelsabkommen ist nicht Protektionismus. Unser Ziel ist eine gerechtere Welt, auf der Basis gemeinsam vereinbarter Handelsregeln, die Entwicklungschancen für alle Länder bietet, und dort für alle Menschen und nicht nur für kleine Wirtschaftseliten. Nationalismus, verbunden mit unrealistischen Hoffnungen auf eine protektionistische Abschottung, bringt uns diesem Ziel nicht näher.