

Christina Deckwirth und Michael Frein

Zwei-Klassen-Protektionismus

„In der Handelspolitik bekämpfen wir jede Art des Protektionismus und setzen uns nachhaltig für weitere Marktöffnung ein“, heißt es im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung. Denn: „Eine offene, regelgebundene Weltwirtschaft ist der beste Garant für weltweiten Wohlstand und weltweite Sicherheit.“¹

Freie Märkte als Universalrezeptur: Mit dieser Auffassung steht die Bundesregierung nicht allein. Wenn Rainer Brüderle (FDP) sich als neuer Bundeswirtschaftsminister zu seiner ersten Auslandsreise nach Genf zur Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) vom 30. November bis 2. Dezember aufmacht, wird er viele Gleichgesinnte treffen. So etwa WTO-Generalsekretär Pascal Lamy, der im Sommer 2009 sagte, dass angesichts einer fragilen Weltwirtschaft „Protektionismus nicht die Antwort“ sei.² Der BDI bemüht gar die Weltwirtschaftskrise von 1929 und postuliert: „Der Hauptgrund für die Tiefe und die lange Dauer der Weltwirtschaftskrise von 1929/30 liegt nicht nur in ihrer Vorgeschichte, es war vor allem der folgende weltweite Rückfall in den Protektionismus.“³

Protektionismus ist böse, Freihandel ist gut. So einfach scheint das zu sein. Allerdings trägt diese simple Formel mehr zur Vernebelung als zur Wahrheitsfindung bei. Das Brandmarken jeglicher staatlicher Eingriffe in die Außenwirtschaftspolitik verhindert eine

Debatte über eine sinnvolle Re-Regulierung der Weltwirtschaft, wie sie im Zusammenhang mit der Re-Stabilisierung der Finanzmärkte bereits geführt wird.

Alte und neue Formen des Protektionismus

In der neoklassischen Wirtschaftswissenschaft ebenso wie in der öffentlichen Debatte steht Protektionismus traditionell für Abschottung, Wirtschaftsnationalismus, eine insgesamt schädliche ökonomische Entwicklung. Eine protektionistische Politik musste sich schon immer mit dem Vorwurf auseinandersetzen, die heimische Wirtschaft auf Kosten der globalen Konjunktur zu schützen. Nicht von ungefähr nahm am 1. Januar 1995 mit der WTO eine neue globale Institution ihre Arbeit auf, deren Ziel faktisch in der weiteren Liberalisierung der Weltwirtschaft besteht. Erreicht werden soll dies durch ein Regelwerk, in dem sich die Staaten dazu verpflichten, Protektionismus zu begrenzen und letztlich zu unterlassen. Hier findet sich wieder, was im Koalitionsvertrag als eine „regelgebundene Weltwirtschaft“ bezeichnet wird.

Die bevorzugten Instrumente protektionistischer Politik waren lange Zeit vor allem Zölle und Importquoten. Ab Ende der 70er Jahre griffen Regierungen vermehrt auf „nicht-tarifäre Handelshemmnisse“ wie Gesundheitsstandards und technische Normen zurück, um die eigene Wirtschaft zu schützen. Schon damals wurden diese Formen der Handelspolitik als „neuer Protektionismus“ bezeichnet. In der aktuellen Weltwirtschaftskrise gewannen staatli-

1 Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, Berlin 2009.

2 Pascal Lamy, Global crisis requires global solutions, 13.7.2009, www.wto.org.

3 Rede von Hans-Peter Keitel, Präsident des BDI, ICC-Podiumsdiskussion am 26.5.2009 im BMWi in Berlin, www.bdi.eu.

che Eingriffe jedoch wieder an Bedeutung, nun allerdings vor allem in Gestalt von „Rettungspaketen“, die aus Krediten, Bürgschaften oder direkten Staatsbeteiligungen bestehen. Anders ausgedrückt: Es handelt sich um verschiedene Formen von Subventionen – oder auch um „Subventionsprotektionismus“ im Unterschied zum klassischen „Zollprotektionismus“.

Ein bekanntes Beispiel ist die Debatte um die Opel-„Rettung“. In der Logik einer neoliberalen Wirtschaftspolitik handelt es sich dabei um nichts anderes als um Protektionismus, einen – eigentlich – unzulässigen staatlichen Eingriff der Bundesregierung zum Schutz der heimischen Automobilindustrie und einheimischer Arbeitsplätze. Protektionistisch ist die Rettung aus folgendem Grund: Ginge Opel in Konkurs, bedeutete dies für die Wettbewerber vor allem eines – einen Konkurrenten weniger. Nicht nur deutsche, auch japanische oder französische Hersteller fänden in den ehemaligen Opel-Kunden neue Käufer. Für die letztgenannten ist die Rettung der Arbeitsplätze in Bochum, Rüsselsheim und Eisenach daher eine Subvention, die aus ihrer Perspektive wie eine Handelsbarriere wirkt. Dies gilt allerdings auch für die deutschen Opel-Konkurrenten. Offenbar geht es im Falle von Subventionen für einzelne Unternehmen (im Unterschied etwa zur Stützung ganzer Branchen wie der Landwirtschaft) also weniger darum, die eigenen Märkte abzuschotten bzw. ausländische Konkurrenten zu benachteiligen, als vielmehr darum, nationale Firmen zu begünstigen.

Solch kostspielige Instrumente stehen allerdings im Wesentlichen nur den reichen Industrieländern zur Verfügung. Für die Entwicklungs- und Schwellenländer bleibt die „alte“ Zollpolitik, wenn auch nur innerhalb der Grenzen, die durch die „regelgebundene Weltwirtschaft“ gesetzt sind, also durch die WTO, durch bilaterale Freihandelsverträge oder Vereinbarungen mit dem Internationalen Währungsfonds.

Protektionismus der Mächtigen

Aber wie real ist die Gefahr eines neuen Protektionismus? In einer umfangreichen Studie zur Wirtschaftskrise listet die WTO insgesamt 238 handelspolitische Maßnahmen mit handelsbeschränkender Wirkung für den Zeitraum zwischen September 2008 und Mai 2009 auf.⁴ Dazu gehören Zollerhöhungen, nicht-tarifäre Maßnahmen ebenso wie die Gewährung staatlicher Beihilfen. Angesichts der weltweit über 190 Länder ist diese Zahl nicht sonderlich beeindruckend. Der Einbruch auf den Weltmärkten ist indes auch vorrangig auf einen erschwerten Zugang zu Krediten, eine nachlassende Nachfrage und Überproduktion zurückzuführen. Die Warnung vor einem grassierenden „neuen Protektionismus“ ist also weit übertrieben. Als einen „Mythos“ und einen „Hund, der nicht bellt“, bezeichnet deswegen der US-amerikanische Ökonomie-Professor Dani Rodrik den neuen Protektionismus in der aktuellen Wirtschaftskrise.⁵

„Freihandel ist nicht Anti-Protektionismus. Es ist der Protektionismus der Mächtigen“ – so formuliert es die indische Aktivistin und Trägerin des alternativen Nobelpreises Vandana Shiva.⁶ Tatsächlich ist die Kritik an einem aufkommenden neuen Protektionismus höchst interessengeleitet. Während der neue Subventionsprotektionismus, siehe Opel, grassiert, steht der „klassische“ Protektionismus durch Zölle und Mengenbeschränkungen wegen der globalen Verflechtung der Produktionsketten bei transnational operierenden Unternehmen nicht hoch im Kurs. Dies würde ihre Vorprodukte verteuern,

4 WTO, Report to the TPRB from the Director-General on the financial and economic crisis and trade-related developments. JOB (09)/3, 26.3.2009, Genf; dies., Fact Sheet: G20 Countries: Actions on Trade since April 2, 2009.

5 Zit. nach „Financial Times Deutschland“, 19.10.2009.

6 Zit. nach Patrick Herman und Richard Kuper, Food for Thought: Towards a Future for Farming, London 2003, S. XIII.

Mengenbeschränkungen hätten gar direkte Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit. Subventionen, etwa in Form von Krediten, Bürgschaften oder temporären Beteiligungen, passen da weit besser.

Was einzelnen Unternehmen gelegen kommen mag, kann das Gesamtsystem jedoch gefährden. Deswegen zielt die Protektionismus-Schelte auf zweierlei: Zum einen dient sie den Freihandels-Koalitionen dazu, die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft weiterhin als grundsätzlich schädlich und – wenn überhaupt – nur als kurzfristige Notfallpläne abzutun. Der Koalitionsvertrag ist in diesem Sinne ganz eindeutig: „Zwar erforderte die Weltwirtschaftskrise eine vorübergehende stärkere Rolle des Staates. Aber CDU, CSU und FDP sind sich einig: Die Beteiligung des Staates an Wirtschaftsunternehmen und Finanzinstituten ist so eng wie möglich zeitlich zu begrenzen.“ Zum anderen brandmarken transnationale Konzerne die Schutzmaßnahmen in den Entwicklungs- und vor allem den Schwellenländern, da sie hier lukrative und noch immer vergleichsweise boomende Absatzmärkte gefährdet sehen.

Mythos „Freihandel“

Im Kreis der wirtschaftlichen Eliten, also der transnationalen Konzerne mit Unterstützung der Wirtschaftsministerien der reichen Industriestaaten, besteht folglich nach wie vor ein großes Interesse an „Freihandel“. Dabei ist „freier Handel“ keineswegs mit unbeschränktem Gütertausch zu verwechseln. Ein wichtiges Element des globalen Freihandelssystems ist der Schutz von Rechten an geistigem Eigentum, etwa Patentschutz, Urheberrechte und Markenschutz – Regelungen, die dem „freien“ Austausch kaum förderlich sein dürften. Nicht ganz zufällig besteht das Ziel schwarz-gelber Ordnungspolitik darin, „dass Bürger und Unternehmen ihre produktiven Kräfte entfalten und

ihr Eigentum sichern können.“ Folglich heißt es: „Wir wollen deshalb den rechtlichen Rahmen für einen wirksamen Schutz des geistigen Eigentums durch Patente, Marken und Muster weiter stärken und den Zugang zu Schutzrechten für den Mittelstand erleichtern.“

Auf den Punkt gebracht bedeutet dies: global sinkende Zölle, zunehmend befreit von staatlicher Regulierung im Sozial- und Umweltbereich, dazu ein starker Patentschutz und an ihre Interessen angepasste Investitionsbedingungen sowie in Zeiten der Wirtschaftskrise umfangreiche staatliche „Rettungspakete“ – das sind die besten Voraussetzungen für globale Unternehmen, günstige Produktionsbedingungen in Schwellen- und Entwicklungsländern zu nutzen und gleichzeitig die kaufkräftige Nachfrage global zu bedienen.

Mit ihren Warnungen vor dem Schreckgespenst des Protektionismus wollen die Freihandelsbefürworter sicherstellen, dass dieses System erhalten bleibt, dass staatliche Eingriffe in die Wirtschaft weiterhin per se als schädlich gelten – auch wenn die Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik der vergangenen Jahrzehnte die Instabilitäten der Weltwirtschaftsbeziehungen wesentlich befördert hat, wie nicht nur im Bereich Finanzdienstleistungen zu beobachten ist. Man scheint also in der neuen schwarz-gelben Koalition allzu begierig zu vergessen, dass genau jene Freihandelspolitik, die man heute als Medizin verkaufen möchte, Ursache der aktuellen Wirtschaftskrise ist.

Offenbar soll die Protektionismus-Schelte, wie sie auch im Koalitionsvertrag zum Ausdruck kommt, vor allem eines erreichen: eine gesellschaftliche Debatte über eine Differenzierung zwischen sinnvoller und nicht sinnvoller Lenkung und Regulierung, über die Gestaltungsfähigkeit und -notwendigkeit staatlicher Politik, im Keim zu ersticken. Eine breite Diskussion über eine notwendige Re-Regulierung der internationalen Handels- und Investi-

tionspolitik und die Grenzen der Steuerungsfähigkeiten von Märkten soll gar nicht erst aufkommen. An den Rand gedrängt werden soll die Erkenntnis, dass der Markt eben nicht alles richtet, dass er weder imstande ist, „den Naturverbrauch auf einem zuträglichen Niveau zu halten, noch [...] eine faire Verteilung der Güter unter den Marktteilnehmern und darüber hinaus herstellen [kann]. Er ist blind für die Sache der Ökologie wie auch der Gerechtigkeit.“⁷ Die Folgen dieser Blindheit sind bekannt: Die soziale Kluft wächst, global nehmen Hunger, Armut, Umweltzerstörung und Klimawandel zu, in Deutschland und Europa greifen Lohn-Dumping, miserable Arbeitsbedingungen und das Aufweichen von Umweltstandards um sich.

Zur Lösung dieser Probleme hilft die Debatte um Protektionismus ver-

sus Freihandel indes nicht weiter. Die Scheidelinie zwischen sinnvollen und schädlichen Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise verläuft nicht zwischen Protektionismus und Freihandel, sondern zwischen der Art und Weise der Regulierung. Zentral ist also die Frage nach einer klugen Wirtschaftspolitik und einer grundlegenden Reform der Weltwirtschaftsordnung.

Statt Vorfahrt für freie Märkte zur Entfaltung der Produktivkräfte und Eigentumssicherung stehen die Re-Regulierung der Weltwirtschaft und sozial-ökologisch orientierte Industriepolitik auf der Tagesordnung, um Ziele wie soziale Gerechtigkeit, Bekämpfung der Armut weltweit und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu erreichen. Der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag wirft dabei ein kaltes Licht auf das, was von der neuen Bundesregierung in der Außenwirtschaftspolitik zu erwarten ist: Die Begriffe soziale Gerechtigkeit oder globale Gerechtigkeit tauchen in ihm gar nicht erst auf.

⁷ Wuppertal-Institut, Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte, hg. von Brot für die Welt, EED, BUND, Frankfurt a. M., 2008, S. 27.

Heiko Flottau

Palästinensischer Exodus

Im Nachhinein wird man kaum sagen können, welches der Hauptgrund war, der Mahmud Abbas bewegt haben mag, zuerst auf eine erneute Kandidatur bei der von ihm ursprünglich für den 24. Januar angesetzten Präsidentschaftswahl der Palästinensischen Autonomieverwaltung zu verzichten und wenig später diese Wahl zu verschieben. Die unüberwindlich erscheinende Spaltung zwischen der Hamas und seiner eigenen Partei, der Fatah? Oder waren es die Rückschläge im sogenannten Friedenprozess – zuletzt dokumentiert

durch die von US-Außenministerin Hillary Clinton akzeptierte Fortsetzung des israelischen Siedlungsbaus? Oder gaben die deprimierenden Umfragen den Ausschlag, wonach nur noch zwölf Prozent aller Palästinenser die Amtsführung von Abbas befürworteten?

Tatsache bleibt, dass der Rest an Rückhalt, den Abbas noch gehabt haben mag, spätestens zu dem Zeitpunkt zerbröckelt ist, als er auf Druck der USA dafür plädierte, die UN-Diskussion über den Goldstone-Bericht, der Kriegsverbrechen Israels und der Hamas im Gaza-