WIRTSCHAFT UND ÖKOLOGIE 19.04.2021 | Alexander Horn

Wrestling statt Wettbewerb

Weltweit ist der Protektionismus auf dem Vormarsch. Das hilft schwachen Unternehmen, ist aber ein Wohlstandskiller.

Protektionismus ist weltweit auf dem Vormarsch. Eine „schleichende und in den jüngeren Jahren sich beschleunigende Rückkehr protektionistischer Tendenzen“ problematisiert der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten. Erkennen lässt sich der protektionistische Trend an der neuerdings zunehmenden Bedeutung von Handelshemmnissen wie Zöllen, Zusatzabgaben oder quantitativen Beschränkungen. Bis zur Finanzkrise 2008 überwogen die Bestrebungen zur fortwährenden Liberalisierung des Welthandels. In vielen Jahrzehnten gelang es, die Globalisierung durch Absenkung des weltweiten Zollniveaus zu befördern. Bis Anfang der 1990er Jahre sank das globale handelsgewichtete Zollniveau auf 12 Prozent und konnte auf nur noch etwa 5 Prozent bis vor gut zehn Jahren abgesenkt werden. Seitdem gibt es keine weiteren Fortschritte – im Gegenteil.

Die Trump-Administration hat mit ihrer protektionistischen Handelspolitik, die sie vor allem gegen China als politische Waffe eingesetzt hat, den schleichenden Wandel transparent gemacht. Zwischen beiden Ländern hat sich das durchschnittliche Zollniveau von 2017 bis zum März 2020 von damals 3,1 für US-Importe und 8 Prozent für US-Exporte auf etwa 20 Prozent in beide Richtungen erhöht. Große Freihandels- und Investitionsschutzabkommen wie TTIP zwischen den USA und der EU wurden nach der Finanzkrise nur halbherzig vorangetrieben und waren schon vor der Amtsübernahme des ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump ins Stocken geraten.

Trump sei „Wirtschaftsnationalist“, sagt Dan Ikenson, Volkswirt am Cato Institute in Washington. Er verfolgte eine merkantilistisch orientierte Handelspolitik, die Handelsüberschüsse als wohlstandssteigernd für ein Land betrachtet. Der Handelsstreit mit China, aber auch mit der EU, zielte daher darauf ab, das Handelsdefizit der USA durch geeignete „Deals“ oder notfalls Zölle unter Nutzung von politischem und wirtschaftlichem Druck zu vermindern.

Aber auch unter dem neuen Präsidenten Jo Biden, der eher globalistisch orientiert ist, ist „nicht mit einem Wechsel zum Freihandel zu rechnen“, analysiert das Institut der deutschen Wirtschaft (IW). Das Programm der Demokraten sei „weniger aggressiv als das des [vorherigen] Amtsinhabers, aber ebenfalls stark protektionistisch geprägt.“ Biden werde Protektionismus nicht mehr wie Trump mit „America First“-Slogans, sondern ähnlich wie bereits unter der Obama-Administration mit „Buy-American-Regeln“ vorantreiben.

Biden werde Protektionismus nicht mehr wie Trump mit „America First“-Slogans, sondern ähnlich wie bereits unter der Obama-Administration mit „Buy-American-Regeln“ vorantreiben.

Die Fokussierung auf Zölle und Handelsquotierungen verschleiert jedoch die seit der Finanzkrise 2008 entstandene Dynamik der sich schon seit den 1970er Jahren kontinuierlich ausbreitenden neuen Formen von Protektionismus der entwickelten Volkswirtschaften. In Europa, den USA und Japan hat man mit intensiverer staatlicher Intervention reagiert, um die seit den 1970er Jahren wieder aufkommenden wirtschaftlichen Krisen einzudämmen. So gelang es, protektionistische Maßnahmen zum Schutz der inländischen Wirtschaft zu bemänteln. Zudem gelang es, kriselnden Unternehmen wirtschaftliche Unterstützung zu gewähren, ohne auf die nach der Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren in die Kritik geratenen Mittel wie Zölle zurückgreifen zu müssen.

Die heute gängige Bewertung protektionistischer Trends aufgrund des Zollniveaus hat dazu beigetragen, dass die protektionistische Dynamik krass unterschätzt wird. Viel zu lange schon hielten die G20-Länder die „diplomatische Fiktion aufrecht“, Protektionismus sei gebändigt, schreibt die auf das Monitoring des Welthandels spezialisierte Organisation *Global Trade Alert* (GTA). Die Regierungen, so die Autoren einer GTA-Studie, „haben ihre Aktivitäten nur auf andere Politikfelder verschoben“. Importzölle waren 2016 nur noch für weniger als zehn Prozent der Handelsverzerrungen verantwortlich, denn „staatliche Finanzhilfen, nicht Importbeschränkungen“ sind das Haupt-Tätigkeitsfeld zur Protektion der heimischen Wirtschaft.

Die bloße Existenz der Welthandelsorganisation (WTO), die von den Mitgliedsstaaten zur Regelung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen autorisiert ist, hat zur Absenkung des globalen Zollniveaus beigetragen. Daher hat sich der zunehmende Protektionismus in einer veränderten Form sogenannter „nicht tarifärer

Handelshemmnisse“ und weitgehend unter dem öffentlichen Radar durchgesetzt. Die modernste Form des Protektionismus bilden Maßnahmen, die direkt die inländische Wirtschaft betreffen, also „hinter der Grenze“ wirken. Dazu gehören technische und Produkt-Standards, Klima-, Umweltschutz- sowie Gesundheits- und Sicherheitsregulierungen, der Schutz vor ausländischen Übernahmen, Steuern oder Abgaben für ausländische Unternehmen und vor allem Subventionen (also Finanzhilfen und Steuererleichterungen) für inländische Unternehmen.

Die heute gängige Bewertung protektionistischer Trends aufgrund des Zollniveaus hat dazu beigetragen, dass die protektionistische Dynamik krass unterschätzt wird.

Es wäre verfehlt, die Verantwortung für den zunehmenden Protektionismus bei der US-Administration oder bei der kommunistischen Führung in China zu suchen, sagt der Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW), Gabriel Felbermayr. Auch die EU betreibe „zunehmend eine Wirtschaftspolitik, die zulasten von Drittstaaten“ gehe. Tatsächlich lässt der französische EU-Industrie- und Binnenmarktkommissar Thierry Breton kaum eine Gelegenheit aus um klarzumachen, dass nicht der Wettbewerb geschützt werden müsse, sondern europäische Unternehmen vor diesem. So gehe es nicht um niedrige Preise für die Verbraucher, sondern um den Schutz der Unternehmen, was er mit Forderungen für mehr „Beschäftigung, Fortschritt und Souveränität“ verklausuliert. Über Twitter erklärte er, die von der EU aufgenommenen Schulden für das 750-Milliarden-Wiederaufbauprogramm sollten durch zusätzliche Steuern an den Außengrenzen des Binnenmarktes finanziert werden.

Lars Feld, ehemaliger Vorsitzender des Sachverständigenrats warnt vor der Vorstellung, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union durch den Schutz vor Wettbewerb gesteigert werden könne. „Wir sehen in der EU unter deutsch-französischer Führung einen Paradigmenwechsel. Wir sehen einen zunehmenden Protektionismus, der den Wettbewerb schwächt.“ Die Bundesregierung gebe regelmäßig Lippenbekenntnisse für Multilateralismus und Freihandel ab, doch man nutze „Corona als Vorwand für neue Exportkontrollen, verschärft die Außenwirtschaftsordnung und fährt die Subventionen für krisengeplagte Unternehmen in die Höhe“, kritisiert Felbermayr. Genau in diese Richtung wirkt die von Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier 2019

vorgestellte „Nationale Industriestrategie“, die zwar als „umfassendes Konzept zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie“ propagiert wird, tatsächlich jedoch die Lockerung der EU-Subventionsregeln zum Programm macht, Großunternehmen unter staatliche Protektion stellt und marktbeherrschende „nationale Champions“ fordert, um den Wettbewerb auszuschalten.

Die Wirtschaft steht dieser Entwicklung ambivalent gegenüber. Einerseits sind die Unternehmen auf möglichst große Märkte und ausgefeilte Lieferketten angewiesen, um durch niedrige Kosten wettbewerbsfähig zu bleiben. Andererseits ist die große Masse der Unternehmen diesseits und jenseits des Atlantiks inzwischen in erheblichem Maß von staatlicher Protektion abhängig, um wettbewerblich zu überleben und die Profitabilität zu erhalten. Denn um ihre Wettbewerbsfähigkeit auf lange Sicht zu erhalten, sind sie auf technologische Verbesserungen angewiesen, die eine steigende Arbeitsproduktivität bewirken. Und hier liegt das Problem: Während der Nachkriegsexpansion von 1950 bis 1973 gelang es, in Deutschland die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität um jährlich 5,9 Prozent zu steigern. Seitdem ist das Wachstum kontinuierlich zurückgegangen und hat seit der Finanzkrise 2008 nur noch 0,5 Prozent jährlich erreicht. Seit 2017 stagniert die Arbeitsproduktivität sogar.

Mit seit mehr als zwei Jahrzehnten fast stagnierenden Reallöhnen zahlen die Erwerbstätigen in Deutschland und der EU einen hohen Preis für diese wirtschaftspolitische Orientierung.

Die Unternehmen können sich darauf verlassen, dass der Staat ihre Wettbewerbsschwäche durch Regulierung, Finanzhilfen, Steuersenkungen, Konjunkturpakete, Rettungsschirme und mit den Mitteln der Niedrigzinspolitik ausgleicht und sie vor dem Untergang bewahrt. Allein in Deutschland fließen jährlich mehr als 200 Milliarden Euro wirtschaftliche Subventionen, das sind etwa 2 500 Euro pro Kopf der Bevölkerung. Andernfalls wären die Unternehmen zu wirtschaftlich schmerzhaften Restrukturierungen verlustbringender Geschäftsmodelle gezwungen.

Unter den Vorzeichen der Corona-Krise beschleunigt sich die Hinwendung zu einer noch protektionistischeren Wirtschafts- und Industriepolitik. Aus Angst vor den wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konsequenzen wird der Status Quo mit allen verfügbaren staatlichen Mitteln verteidigt.

Mit seit mehr als zwei Jahrzehnten fast stagnierenden Reallöhnen zahlen

die Erwerbstätigen in Deutschland und der EU einen hohen Preis für diese wirtschaftspolitische Orientierung. Hinzu kommen schleichende Jobverluste, weil durch Produktivitätssteigerungen entstehende Wettbewerbsvorteile anderer Weltregionen weder vollständig noch auf Dauer mit Protektionismus ausgeglichen werden können. Der chinesische Präsident Xi Jinping, dessen Land durch technologischen Fortschritt hohe Steigerungen der Arbeitsproduktivität erreicht, geriert sich seit Jahren als glühender Verfechter eines Welthandels ohne jede Form des Protektionismus. „Offenheit ermöglicht es einem Land voranzukommen, während Abschottung aufhält“, sagte er vor wenigen Monaten, als 15 Länder Ostasiens und der Pazifikregion den größten Freihandelsvertrag der Welt unterzeichnet hatten. Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos legte Xi nach und empfahl „fairen Wettbewerb […] im Streben nach Exzellenz […] statt Wrestling“.



Alexander Horn
Frankfurt

Alexander Horn ist selbständiger Unternehmensberater sowie Geschäftsführer und Redakteur des *Novo*-Magazins, in welchem er vor allem wirtschaftspolitische Fragen diskutiert. Aktuell erschien von ihm das Buch *Die Zombiewirtschaft: Warum die Politik Innovation behindert und die Unternehmen in Deutschland zu Wohlstandsbremsen geworden sind.*