

## **Editorial**

### **Internationaler Handel und Handelsabkommen**

#### **Einleitung**

Die transkontinentalen Handelsabkommen TTIP und CETA haben der wirtschaftspolitischen Debatte um Handelspolitik und Handelsabkommen neue Impulse gegeben. Mit Donald Trump ist in den USA ein Präsident ins Weiße Haus eingezogen, der sich von staatlichen Interventionen und Strafzöllen mehr verspricht als vom Liberalisierungskurs der letzten Jahrzehnte. Das rückt zwei Fragen in den Mittelpunkt, die nicht nur wichtige Auswirkungen für Industrie-, Sozial- und Außenpolitik haben, sondern auch das Verhältnis von Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftspolitik betreffen. So stellt sich angesichts der Debatte um internationale Schiedsgerichte und mögliche Privatisierungen die Frage, wer eigentlich GewinnerInnen und VerliererInnen der Ausweitung des internationalen Handels sind. Zudem wird bei Betrachtung der langen und komplexen Kapitel zu Patentrecht und der auseinandergelassenen Schätzungen bezüglich der gesamtwirtschaftlichen Effekte solcher Abkommen die Frage aufgeworfen, wie viel „Freihandelsabkommen“ eigentlich mit „freiem Handel“ zu tun haben. Tatsächlich geht es diesen Handelsabkommen nicht um „freien“ Handel oder gar um die Freiheit zu handeln, sondern vielmehr um eine Neuregulierung des internationalen Handels, die alles andere als frei von Interessen ist.

Die ökonomische Schulmeinung, die an den volkswirtschaftlichen Instituten fast aller Universitäten gelehrt wird, ist, dass mehr internationaler Handel potenziell allen Beteiligten zugutekommen könne. Durch den Abbau von Barrieren würde sich ungehinderter marktwirtschaftlicher Wettbewerb zwischen den Staaten und in der Folge eine Spezialisierung einzelner Regionen auf jene Industrien ergeben, in denen sie einen Wettbewerbsvorteil hätten. Die Effizienzgewinne durch die internationale Arbeitsteilung wären groß und die Effekte für alle Beteiligten positiv.

Richtig ist, dass der Abbau von Handelsbarrieren fortschreitende ökonomische Integration über eine Angleichung von Produktionsbedingungen und, als notwendige Voraussetzung, gesetzlich festgelegter Produktionsstandards fördert. Das offensichtlichste Werkzeug staatlicher Steuerung sind Zölle und Einfuhrverbote, es geht aber auch um Umweltschutzbestimmungen, Arbeitsrecht oder Finanzmarktregulierung.

Wie Steuern sind diese Regulierungen Instrumente, um Qualitätsstandards, aber auch Produktionsbedingungen einzufordern und durchzusetzen. Die Angleichung von Produktionsbedingungen bedeutet damit auch den Abbau staatlicher Regulierung, womit diese nicht nur als Handelsbarrieren, sondern auch als politisches Werkzeug wegfällt.

In empirischen Erhebungen werden regelmäßig VerliererInnen des Abbaus staatlicher Regulierung, von Zollschränken und Einfuhrbestimmungen gefunden. Wenn es Unternehmen zum Beispiel einfacher fällt, ihre Produktion in Länder mit niedrigerem Lohnniveau auszulagern und den heimischen Markt weiter ungehindert zu beliefern, geht das zulasten der ArbeitnehmerInnen. Größere Mobilität von Kapital kann einen Wettbewerb verschiedener Länder um niedrigere Steuer-, Sozial- und Umweltstandards befeuern. Von einem Abbau von Wettbewerbshindernissen profitieren vor allem die größten Unternehmen, was zu einer Verschiebung der Machtverhältnisse von Klein- und Mittelbetrieben und ArbeitnehmerInnen hin zu großen Unternehmen und vor allem multinationalen Konzernen mit sich bringt. Eben diese Machtverschiebung erschwert es, dass die VerliererInnen auch tatsächlich aus den Gewinnen der Ausweitung des internationalen Handels kompensiert werden. Dies wäre aber die Voraussetzung dafür, dass internationaler Handel wie oben erwähnt allen Beteiligten zugutekommen kann.

Die Verschiebung von Lohn- zu Kapitaleinkommen am Gesamteinkommen bringt mit sich, dass der Ausweitung des potenziellen Wachstums durch Produktivitätsgewinne eine nicht im selben Ausmaß mitwachsende, wenn nicht sogar fallende Gesamtnachfrage gegenübersteht. Als Folge sind Kapazitäten unterausgelastet, und es droht eine deflatorische Lücke.

Gleichzeitig halten sich die positiven Effekte einer wirtschaftlichen Abschottungspolitik aber ebenfalls in Grenzen. Handelskriege, Währungsabwertung und Zölle können im Konflikt in Abwärtsspiralen zu für alle Beteiligten nicht wünschenswerten Ergebnissen, hohen Kosten und Wirtschaftskrisen führen. Vor allem der Abbruch bestehender internationaler Beziehungen bedeutet oft einen Einbruch bei Nachfrage und wirtschaftlicher Entwicklung. Firmenschließungen, Kreditausfälle und Arbeitsplatzverluste können die Folge sein. Auf jeden Fall gehen die potenziellen Effizienzgewinne durch internationale Arbeitsteilung verloren.

Es gilt also, zwischen den Extrempositionen der Verfechter des sogenannten „Freihandels“ und der Protektionisten eine ökonomisch sinnvolle und tragbare Alternative zu entwickeln, die sicherstellt, dass Vorteile aus der internationalen Arbeitsteilung nicht nur potenziell, sondern auch tatsächlich allen Beteiligten zugutekommen und essentielle, tragende Elemente moderner demokratischer, rechtsstaatlicher und

emanzipatorischer Errungenschaften nicht ausgehöhlt und unterspült werden.

### **Österreich im internationalen Handelssystem**

Österreichs wirtschaftliche Entwicklung war über die letzten Jahrzehnte von einer tiefgreifenden Integration in den internationalen Handel gekennzeichnet. Der Anteil des Exports an der Gesamtnachfrage hat sich von 22,3% im Jahr 1974 auf 24,1% 1994, 35,5% 2007 und 35,8% 2017 erhöht. In ähnlichem Ausmaß hat sich auch der Anteil des Imports erhöht. Die Direktinvestitionsbestände im Ausland stiegen von umgerechnet 422 Mio. € 1974 auf 7,7 Mrd. € 1994, 102,1 Mrd. € 2007 und 201,1 Mrd. € 2017, die ausländischen Direktinvestitionen in Österreich von 2,1 Mrd. € 1974 auf 13,2 Mrd. € 1994, 108,4 Mrd. € 2007 und 155 Mrd. € 2017.

Wesentliche Eckpunkte dieser Integration in die Weltwirtschaft waren die Beitritte zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) 1951 und zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) 1960, das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Stabilisierung des Wechselkurses gegenüber dem Haupthandelspartner 1973, die Öffnung Osteuropas ab 1990, der Beitritt zur EU 1995 und die Teilnahme an der Währungsunion 1999.

Diese Integration hatte wesentlichen Anteil an der dynamischen Entwicklung und dem Strukturwandel der österreichischen Industrie und dem Aufbau eines modernen Dienstleistungssektors, die sich zunehmend spezialisierten und in internationalen Wertschöpfungsketten positionierten. Die Spezialisierung im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung war mit erheblichem Produktivitätsanstieg verbunden, was wiederum merkbare Reallohnsteigerungen ermöglichte.

Der Strukturwandel zu höherwertigen Gütern und Dienstleistungen brachte Wohlfahrtssteigerungen mit sich und ging zulasten wenig produktiver Sektoren, in denen Produktion und Beschäftigung markant gesunken sind, etwa in den Textil-, Bekleidungs-, Leder- und Schuhindustrien, in der Nahrungsmittelherstellung, in der Glasindustrie sowie in der Metallerzeugung und -bearbeitung.

Die erfolgreiche Integration in die Weltwirtschaft hatte spezifische Begleitmaßnahmen der Politik zur Grundlage, von denen hier nur einige wichtige angeführt werden:

- Der umfassende Ausbau des Sozialstaates bildet eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft. Soziale Sicherheit erhöht die Bereitschaft zur Innovation und federt deren negative Effekte ab. Die Sozialquote

ist in Österreich von 20% des BIP Anfang der 1970er-Jahre auf 30% des BIP gestiegen. Parallel dazu ist auch die Abgabenquote von 32% des BIP auf 42% gestiegen, um die Finanzierung des Sozialstaates zu gewährleisten. Innerhalb der sozialstaatlichen Ausgaben spielen die Alterssicherung und die Gesundheitsausgaben eine zentrale Rolle. Mit dem Ende der Vollbeschäftigung zu Beginn der 1980er-Jahre wurde schrittweise der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach skandinavischem Vorbild vorgenommen, der die durch den Strukturwandel notwendige Requalifizierung der Arbeitslosen vorantreiben sollte.

- Vollbeschäftigung bildete vor allem in den 1970er-, teils auch in den 1980er-Jahren das wichtigste Ziel der Wirtschaftspolitik. Das Konzept des Austrokeynesianismus räumte dem Strukturwandel eine wesentliche Rolle ein (Hartwährungspolitik und produktivitätsorientierte Lohnpolitik als „Strukturpeitschen“), betonte gleichzeitig aber das Primat der Vollbeschäftigung in der Makropolitik.
- Die kollektivvertragliche Lohnpolitik der Sozialpartner unterstützte die Internationalisierung der österreichischen Wirtschaft in besonderer Weise. Die Ausrichtung der Lohn- und Gehaltserhöhungen am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt plus der Inflationsrate („Benya-Formel“) bedeutete für die exportorientierte Industrie mit hohen branchenspezifischen Produktivitätssteigerungen einen markanten Rückgang der Lohnstückkosten und einen Gewinn an preislicher Wettbewerbsfähigkeit. Gleichzeitig sichern allgemeine Reallohnsteigerungen die Konsumnachfrage.

### **Die Bedeutung des Handels für die volkswirtschaftliche Analyse**

Die meisten ÖkonomInnen beantworten Fragen nach der Ausweitung des Freihandels, also eine Senkung von Zöllen und Einfuhrquoten und in weiterer Folge eine Angleichung der Produktionsbedingungen, schnell und klar positiv. Der amerikanische Wirtschaftswissenschaftler Dani Rodrik, der selbst im ökonomischen *Mainstream* verankert, aber ein profiliertes Kritiker der herkömmlichen Modelle zum Handel ist, führt das auf zwei Gründe zurück: erstens die verbreitete Annahme, dass es ohnehin genügend unvernünftige Stimmen gegen den Abbau von Handelsbarrieren geben würde, die man ausgleichen sollte, und zweitens die vereinfachten Modelle zum Welthandel, die die Komplexität moderner Abkommen und Abhängigkeiten nicht gut erfassen können und für eine erstaunliche Einstimmigkeit in dieser Frage sorgen (Rodrik 2018).

ÖkonomInnen scheinen davon auszugehen, dass die Debatte über Handelsabkommen von jenen dominiert wird, die durch gestiegene Konkurrenz wegen günstigerer Importe etwas zu verlieren hätten, eine Art „Import-Lobby“. Bei fehlender Konkurrenz könnten sie höhere Preise verlangen und würden daher mit populistischen und verkürzten Argumenten gegen die Ausweitung des Handels antreten, was auf Kosten der KonsumentInnen gehen würde.

Rodrik weist darauf hin, dass sich auch unter den BefürworterInnen der Freihandelsabkommen die LobbyistInnen und Sonderinteressengruppen tummeln. Die Verhandlungen um Abkommen werden unter größter Geheimhaltung geführt, teilweise haben selbst Abgeordnete, die darüber abstimmen, nur Zutritt zu speziellen Leseräumen, aber nicht zu Kopien der Entwürfe. Eine Studie von Drutman (2014) über das amerikanische TPP-Abkommen wertet die Namen der Firmen aus, die laut Industrierberichten (also eigenen Angaben) auf die Verhandlungen Einfluss genommen haben. Die Liste wird von Verbänden der Pharmaindustrie dominiert, und es tauchen auch zunehmend Lobbygruppen aus der IT-, der Unterhaltungs- und der Agrarbranche auf. In diesem auf Einfluss angewiesenen Prozess schaffen es Gewerkschaften und NGOs laut Rodrik nicht, mit den Firmenverbänden mitzuhalten.

Vor allem durch eine Ausweitung des Patentrechts und der Einführung sehr strikter Produktionsstandards, die in den Verträgen oft mehr Platz einnehmen als Zollbestimmungen und Ähnliches, werden Renten gesichert, also Einkünfte, die aus der Verknappung von Produkten und Dienstleistungen entstehen. Diese Sichtweise teilt auch einer der bekanntesten und kompromisslosesten Verfechter des Freihandels, Jagdish Bhagwati (2008).

Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen ist in der modernen kapitalistischen Gesellschaft so zentral, dass er schon in der geläufigen Bezeichnung „Marktwirtschaft“ steckt. Es gehört zu den grundlegendsten Erkenntnissen der frühen klassischen ÖkonomInnen, allen voran Adam Smith (1776), dass eine gesellschaftliche Aufteilung der Arbeit zu Spezialisierung und effizienterer Produktion führt. Die dabei erwirtschafteten Überschüsse können in neue Produktionsanlagen investiert werden und sind für den rasanten wirtschaftlichen Aufstieg kapitalistischer Gesellschaften ab dem 19. Jh. mitverantwortlich.

Wo Produktion an die Grenzen der Absatzmärkte stößt und das Transportwesen halbwegs entwickelt ist, überwindet der Tausch schnell die regionalen und auch staatlichen Grenzen. Wie wichtig gezielte staatliche Intervention in der ganzen Frage ist, zeigt sich schon an der Frage der Transportinfrastruktur, die in Form von Straßen, Eisenbahnen und Häfen fast immer von der öffentlichen Hand koordiniert aufgebaut wurde. Handel zwischen ProduzentInnen und KonsumentIn-

nen verschiedener Staaten ist also von Beginn an eine Kernfrage der Wirtschaftswissenschaften.

David Ricardos Handelsmodell (1817) stellt das Herzstück der neuen Handelstheorie dar. Als einer der Ersten vertrat er nicht nur im akademischen Diskurs, sondern auch sehr aktiv unter PolitikerInnen eine Aufhebung der protektionistischen Zölle und Gesetze. Die politische Bedeutung lag vor allem in der Durchsetzung der Interessen von Englands Industrie und Handel gegenüber jenen der ländlichen Grundbesitzer.

Die eindeutigen Ergebnisse vieler theoretischer Abhandlungen – mehr Handel bedeutet größeres Wachstum und positive Effekte auf Einkommen und Beschäftigung – basieren auf diesem sehr einfachen Modell des komparativen Kostenvorteils von David Ricardo.

Das macht einen grundlegenden Unterschied zwischen dem Handel innerhalb eines Landes und dem über Ländergrenzen hinweg. Im ersten Fall sind Firmen mit den niedrigsten Produktionskosten in der Lage, die Konkurrenz zu verdrängen. Auf internationaler Ebene dreht sich diese Dynamik im Modell aber. Es wird davon ausgegangen, dass Länder sich auf die Industrien spezialisieren, in denen sie vergleichsweise günstiger produzieren. Die relativen Preise zwischen den Ländern würden sich automatisch so anpassen, dass das Handelsdefizit geschlossen würde. Nicht mehr die Produktionskosten, sondern die Geschwindigkeit des Ausgleichs der Handelsbilanz bestimmen dann die Preisbildung und auch die Arbeitsteilung in der Produktion.

Anwar Shaikh (2007) kommt zum gegenteiligen Schluss. Er argumentiert, dass auch auf dem Weltmarkt Firmen und nicht Nationen miteinander konkurrieren. Und auch auf dem Weltmarkt würde Wettbewerbsfähigkeit von den Produktionskosten bestimmt, was zu anhaltenden Handelsbilanzungleichgewichten und in der Folge zu Schuldenspiralen führen kann.

Die realen Preise auf dem Weltmarkt werden von den Wechselkursen der Währungen mitbestimmt, die sich eben nicht automatisch an das Handelsdefizit anpassen. Dementsprechend muss auch das Ergebnis der herkömmlichen Modelle hinterfragt werden, in denen eine Ausweitung des internationalen Handels immer potenziell allen nützt.

Auch zahlreiche andere AutorInnen kommen zu dem Schluss, dass die erfolgreiche Protektion sich entwickelnder, nicht wettbewerbsfähiger Industrien ökonomisch modelliert werden kann. Ein Beispiel sind Gunnar Myrdals Theorie kumulativer Effekte (1969), bei denen Wettbewerbsvorteile dadurch zementiert werden, dass eine Gravitation von qualifizierten Arbeitskräften, Wissen und Kapital in die produktiveren Zentren stattfindet. Joan Robinson (1956) führt technologischen Fortschritt nicht nur als Entwicklung von Produktionsanlagen, sondern auch

als Wissensakkumulation in ihre Modelle ein. Die dynamischen Wettbewerbseffekte bei beiden widersprechen ebenfalls einem automatischen Aufholen von weniger wettbewerbsfähigen Firmen durch Handelsliberalisierung.

### **Internationaler Handel und Entwicklung**

Abseits einer theoretischen Modellierung hilft auch ein Blick in die Geschichte der Entwicklung der heutigen Industrieländer, die widersprüchliche Rolle von Handelsbarrieren zu verstehen. Das regelbasierte Handelssystem, heute institutionalisiert in der Welthandelsorganisation (WTO), wurde lange Zeit vor allem von den Regierungen des angloamerikanischen Raums vorangetrieben. Dem System liegt vor allem die Meistbegünstigungsklausel zugrunde, die allen Mitgliedstaaten dieselben Zollhöhen, Einfuhrquoten usw. zugesteht wie dem am meisten begünstigten.

Die erklärten Ziele des regelbasierten Systems sind der Abbau von Handelshemmnissen und die ökonomische Integration aller Nationen in die Weltwirtschaft. Das bedeutet in der Praxis vor allem eine kontinuierliche Deregulierung des Handels und des Finanzsystems.

Der Wirtschaftshistoriker Ha-Joon Chang (2002) argumentiert, dass Großbritannien und die USA nur zwei Beispiele für eine weitverbreitete Handelspolitik wären. Die heute stärksten Industrienationen hätten Institutionen geschaffen, um die inländische Produktion ungestört von internationaler Konkurrenz wettbewerbsfähig zu machen und den Schwenk zum Freihandel erst vollzogen, sobald heimische Firmen von ihrem Produktivitätsvorteil profitieren konnten. Das Drängen der heutigen Hocheinkommensländer auf Länder mit niedrigem Einkommen, protektionistische Maßnahmen abzuschaffen, bezeichnet Chang mit Verweis auf den deutschen Ökonomen des frühen 19. Jh.s Friedrich List (1841) als „die Leiter wegtreten, wenn man oben angekommen ist“.

Gerade Großbritannien und die USA haben ihre Industrien historisch unter dem Schutz fast unüberwindbarer protektionistischer Mauern entwickelt. Die englische Textilindustrie entwickelte sich vor der industriellen Revolution vor allem mithilfe von Ausfuhrverboten von Wolle, Importbeschränkungen indischer Baumwolle und Subventionen auf Exportwaren. Erst nach der ersten industriellen Revolution, die vielen Industriebranchen in England Produktivitätsvorsprünge verschaffte, öffnete sich die englische Wirtschaft, um zur Werkbank der Welt zu werden.

Auch die USA wendeten Anfang des 19. Jahrhunderts eine gezielte Politik des Schutzes junger Industriezweige an. Nach der Unabhängig-

keitserklärung wurden Zölle von bis zu 50% auf Werkzeuge, Maschinen und andere Industrieprodukte erhoben, um der sich entwickelnden Industrie im Norden die Möglichkeit zu geben, quasi ohne Konkurrenz am inländischen Markt bestehen zu können. Das grundlegende Argument, dass sich nur unter dem Schutz von Zollmauern eine amerikanische Industrie entwickeln kann, brachte schon der erste Finanzminister der jungen USA, Alexander Hamilton, zu Papier. Erst kurz vor dem Ersten Weltkrieg wurde die allgemeine Zolllast deutlich gesenkt, was der berühmte Smooth-Hawley-Act von 1930 mit einem durchschnittlichen Zollniveau von 48% auf Industrieprodukte bis nach dem Zweiten Weltkrieg allerdings wieder rückgängig machte.

Auch Japan, das einzige asiatische Land in den G7 und lange Zeit Vorbild für den wirtschaftlichen Aufschwung von Nachzüglern zur Industriemacht, entwickelte sich hinter Zollschränken und mithilfe bedeutender staatlicher Intervention. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden wichtige Teile der Wirtschaft durch Zölle geschützt und europäische Bürokratien im Staatsapparat nachgeahmt. Die schnell gewachsenen Textil- und Schwerindustrien waren bereits im frühen 20. Jahrhundert international wettbewerbsfähig. Die Rolle des Staates im Aufbau der Industrie wiederholte sich nach dem Zweiten Weltkrieg, als das Handels- und Industrieministerium 5-Jahres-Pläne zum Aufbau von Produktionsanlagen und der internationalen Vermarktung japanischer Produkte umsetzte. Ähnliche Erfahrungen mit vom Weltmarkt geschützten und staatlich geförderten Industrien wurden im Aufbau zahlreicher Industriebranchen in Korea und, in größerem Maße, im Aufschwung Chinas zur kapitalistischen Weltmacht gemacht.

Gerade in der Frage der Entwicklungspolitik wird der Widerspruch in den Grundannahmen sichtbar. In Modellen, in denen der komparative Kostenvorteil die Spezialisierung und die Handelsbilanz die Wechselkurse bestimmt, können Handelsbarrieren nur zu Wohlstandsverlusten und ihr Abbau nur zu schnellerem Wachstum und größerem Wohlstand führen. Wenn aber Produktivitätsunterschiede bleibende Handelsdefizite zur Folge haben, wie Wirtschaftsgeschichte und empirische Untersuchungen nahelegen, dann haben Länder mit weniger produktiver Produktion bei freiem Handel einiges zu verlieren.

### **Handelsabkommen**

Institutionen des internationalen Handels haben sich im Laufe der Jahrhunderte substanziell gewandelt. Von einseitigen Erklärungen über bilaterale Abkommen und zollfreie Zonen bis zu multilateralen Verhandlungsrunden war es ein weiter Weg. Mit dem regelbasierten



System, das die Regulierung des Welthandels in die Hände einer eigens dafür geschaffenen Institution, der WTO, gelegt hat, sind aber auch die Möglichkeiten zur Abwägung verschiedener politischer Ziele – zum Beispiel Handelsvolumen, öffentliche Gesundheit oder Einkommensverteilung – beschränkter.

Die Entscheidungen über die konkreten Inhalte der einzelnen Abkommen, aber auch die strategische Entwicklung des weltweiten Handels wurden Schritt für Schritt aus demokratischen Institutionen in spezielle Strukturen wie eben die WTO verlagert. Im Fall von Österreich kommt dazu, dass die Verhandlungshoheit über Abkommen wie CETA und TTIP, aber auch einfachere Fragen von Einfuhr- und Ausfuhrbestimmungen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik beziehungsweise des Gemeinsamen Zolltarifs bei der Europäischen Kommission liegt.

Neben den multilateralen Abkommen GATT, GATS und der WTO-Gründung trieben regionale Zoll- und Handelsgemeinschaften die ökonomische Integration voran, zum Beispiel die koordinierte europäische Handelspolitik in der EFTA (als Ergänzung erst zur EWG und später zur EU), MERCOSUR als Handelsblock in Südamerika und NAFTA zwischen den USA, Mexiko und Kanada.

Das wäre unproblematisch, wenn höhere Handelsvolumen tatsächlich immer Einkommensgewinne bedeuten würden. Wenn aber der Abbau von Handelsbarrieren sich nicht positiv auf sämtliche politische Ziele auswirkt, wird Handelspolitik zum Gegenstand einer politischen Entscheidung und des Abwägens von Vor- und Nachteilen. Bei der sich ausschließlich mit der Ausweitung des internationalen Handels beschäftigenden WTO treten solche Überlegungen aber in den Hintergrund.

Die Auswirkungen freien Handels auf Wachstum und Verteilung sind bestenfalls unklar. In vielen Fällen scheinen sowohl der Abbau von Handelsbarrieren als auch die institutionelle Integration (zum Beispiel die Anpassungen im Patentrecht zugunsten von Pharmafirmen) zu einer Verteilung weg von Lohneinkommen und hin zu Kapitaleinkommen zu führen. Dasselbe gilt für die üblichen Reaktionen der Firmen auf sinkende Profitmargen dank stärkerem Wettbewerb, nämlich Produktivitätssteigerungen, Auslagerungen und Arbeitsplatzabbau. Der Ungleichheitsexperte Branko Milanovic (2016) argumentiert zum Beispiel, dass von der Globalisierung die BezieherInnen der höchsten Einkommen in den reichen Ländern und die Mittelschicht in den Schwellenländern profitiert haben, die Bevölkerung in Ländern mit niedrigem Einkommen, die unteren Einkommensschichten in den Schwellenländern und die Mittelschicht in den reichen Ländern aber verloren haben.

Lance Taylor (2007) behandelte in einer Studie langfristige Auswir-

kungen von Handelsliberalisierung auf effektive Nachfrage, Produktivität, Beschäftigung und Wachstum in 14 Ländern. Der Abbau von Einfuhrbarrieren führt zu einer Verschiebung der Nachfrage hin zu billigeren importierten Gütern. Während Taylor positive Effekte des internationalen Wettbewerbs auf die Produktivität beobachtet, sind die Auswirkungen auf die effektive Nachfrage und das Beschäftigungsniveau fast überall negativ. Der Abbau von Kapitalverkehrskontrollen führt gleichzeitig zu einem Zustrom internationaler Kredite, was in einigen asiatischen und südamerikanischen Ländern von Kreditblasen und Finanzkrisen gefolgt war. In nur vier der 14 Länder kann Taylor stetiges Wachstum nach der Liberalisierung beobachten, drei davon (China, Indien und Vietnam) zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Kapitalverkehr nur in geringem Ausmaß liberalisiert haben. Auch andere empirische Studien finden nur geringe oder sogar negative Wachstumseffekte der Handelsliberalisierung.

Eine Ausweitung des internationalen Handels wirkt sich somit in erster Linie positiv auf das Handelsvolumen aus, nicht aber unbedingt auf Wachstum und Verteilung. Dies bedeutet aber nicht, dass Abschottung die bessere Politikalternative darstellen würde. Handelspolitik ersetzt weder Industrie- noch Regional- und Entwicklungspolitik. Eine gezielte Öffnung in bereits entwickelten Industriebereichen und eine Eingliederung in internationale Wertschöpfungsketten ist in vielen Fällen vorzuziehen.

Die jüngeren Handelsabkommen wie CETA, TTIP oder das schon länger in Kraft getretene NAFTA haben mit freiem Handel im engeren Sinn eigentlich recht wenig zu tun. Mehr Platz als Zollbestimmungen und Herkunftsbestimmungen nehmen sogenannte „handelsverwandte“ Themen ein. Bhagwati merkt ironisch an, dass man sich immer, wenn der Begriff „*trade related*“ verwendet wird, sicher sein kann, dass das Thema mit Handel nichts zu tun hat.

Dani Rodrik spricht von vier Themengebieten, die immer mehr Platz in Handelsabkommen einnehmen, aber mit dem Abbau von Handelsbarrieren nicht so viel zu tun haben: geistiges Eigentum (Patente und Urheberrechte), Deregulierung grenzüberschreitender Kapitalflüsse, internationale Schiedsgerichte bei Investor-Staat-Konflikten und die Angleichung von Regulierungsstandards.

Am Beispiel des geistigen Eigentums wird schnell offensichtlich, dass der Nutzen dieser (Neu-)Regelungen nicht im vermehrten Wettbewerb liegt, sondern dem Schutz ökonomischer Renten dient. Ein *catching-up* wird erschwert, und der Nutzen aus der Ausweitung des Handels wird durch die Ausweitung und die Verschärfung von Patent- und Lizenzregelungen zu den PatenteigentümerInnen umverteilt.

Zusätzlich binden sich Regierungen bezüglich Regulierungsstan-

dards, häufig im Umwelt-, Gesundheits- und zum Teil auch Sozialbereich. Der Logik der Negativisten folgend können nur mehr auf diesen Listen befindliche Bereiche von der Deregulierung und Liberalisierung ausgenommen werden. Dies entzieht ganz wesentliche gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitische Bereiche dem demokratischen Willensbildungsprozess in den Ländern.

### **Machtverhältnisse im Handel**

Aus den Überlegungen zum Wettbewerb zwischen Firmen auf dem Weltmarkt und der historischen Betrachtung des Aufstiegs der heutigen Industrienationen ergibt sich, dass ein genereller Abbau von Handelsbarrieren und eine Ausweitung des Patentrechts zulasten des Wachstums der Entwicklungsländer gehen kann (und oft geht). Wettbewerbsdynamiken stärken die bereits Starken und verdrängen in der Tendenz die Schwächeren. Das bedeutet auch, dass in vielen Fällen eine fortschrittliche Entwicklungspolitik und eine aggressive Ausweitung des Freihandels unvereinbar sind.

In Bezug auf die Machtfrage im Handel sollte auch nicht vergessen werden, dass die Öffnung neuer Märkte oft mit militärischer Gewalt erzwungen wurde, zum Beispiel in Japan in den 1850er-Jahren oder im Opiumkrieg Großbritanniens gegen China.

Anders sieht es beim Handel zwischen Ländern aus, in denen die Industrien zu ähnlichen technologischen Bedingungen und Kosten produzieren. Intraindustrieller Wettbewerb und der Aufbau internationaler Produktionsketten sind mögliche Folgen der fortschreitenden Integration. Aber auch bei solchen Handelsbeziehungen hat die Liberalisierung eine Polarisierung der Machtverhältnisse zur Folge. Tendenziell gewinnen die ArbeitgeberInnen mehr als die ArbeitnehmerInnen, sofern es keine Kompensation gibt.

Die mächtigste Position in einer internationalen Produktionskette hat tendenziell die Firma inne, die das Endprodukt an KonsumentInnen verkauft und damit den Preisaufschlag auf die Herstellungskosten am ehesten bestimmen kann. Für Länder, in denen viele Firmen am Anfang und in der Mitte dieser Ketten stehen, gehen so einige der potenziellen Effizienzgewinne in der internationalen Arbeitsteilung verloren, weil sie schwerer realisiert werden können.

Wenn Einfuhrzölle ganz abgeschafft werden, sinken auch die Kosten für Firmen, aus einem Land ins nächste abzuwandern, weil sie den Absatzmarkt im ersten Land weiter bedienen und davon profitieren können. Die Abschaffung von Kapitalverkehrskontrollen, die ebenfalls als Merkmal erfolgreicher ökonomischer Integration angesehen wird, hat

denselben Effekt. Das stärkt die Verhandlungsmacht der Konzerne und kann zu Dynamiken wie Steuerwettbewerb und Nivellierung des Sozialstaats nach unten führen. Hierbei verlieren die ArbeitnehmerInnen an Macht, und es wird schwieriger, eine Entschädigung der VerliererInnen durchzusetzen.

Wegen der negativen Auswirkungen eines sinkenden Lohnanteils am Sozialprodukt auf die Gesamtnachfrage kann das auch das Wachstum der Gesamtwirtschaft hemmen. In diesem Fall müssen die Gewinne einiger weniger von allen anderen bezahlt werden.

### **Handelspolitik aus ArbeitnehmerInnensicht**

Grundsätzlich kann ausgeweiteter Handel positive Auswirkungen auf das Wachstum und damit auf das zur Verfügung stehende Einkommen haben. Da, wo Arbeitsteilung und Spezialisierung gefördert werden, steigt auch die Produktivität, wenn die negativen Auswirkungen auf Verteilung und Nachfrage durch gezielte Politik in Grenzen gehalten werden. Die zusätzlichen Erträge könnten grundsätzlich durch sozialstaatliche Umverteilung zur Entschädigung der vom Strukturwandel negativ Betroffenen verwendet werden. Das ist aber nur möglich, wenn der steigenden ökonomischen Machtkonzentration eine politische Gegenmacht entgegengesetzt werden kann.

Dazu müssen der Erfolg und die Kosten des internationalen Handels aber auch anders gemessen werden – nicht nur in Form steigenden Handelsvolumens oder der Gewinne einzelner, wettbewerbsfähiger Firmen in den Industrieländern. Für eine Einschätzung aus der Perspektive wohlstandsorientierter Politik müssen Reallöhne, (arbeits-)rechtliche Standards, Ausbau des Sozialstaats, Umweltschutz und der Aufbau von Gemeinschaftsgütern in Betracht gezogen werden.

Bei den jüngsten Handelsabkommen haben die ArbeitnehmerInnen, ihre Interessenvertretungen und die NGOs aber wenig mitzureden gehabt. Damit halten sich auch die potenziellen Wohlstandsgewinne in Grenzen. Vor allem das Bedienen der Interessen spezieller Firmengruppen und die vermehrten Möglichkeiten zur Steuervermeidung und Abwanderung haben die Verhandlungsmacht verschoben und die Umsetzung fortschrittlicher Politik schwieriger gemacht.

Das liegt auch an der ungleichen Position, in der sich ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen auf dem internationalen Parkett befinden. Firmen fällt es in der Tendenz leichter, sich international zu vernetzen, abzustimmen und multinationale Organisationsformen zu finden als der ArbeiterInnen- und Gewerkschaftsbewegung. Deren Strukturen und Aktivitäten sind nach wie vor überwiegend im Rahmen national-

staatlicher Grenzen organisiert, und so werden die Gewerkschaften in einen gefährlichen internationalen Wettbewerb um die niedrigsten Löhne und schlechtesten Sozialstandards hineingezogen.

Weder von einer Einzementierung von Wettbewerbsvorteilen noch von der Absicherung ökonomischer Renten durch eine Ausweitung und Verschärfung der Patent- und Lizenzregulierungen haben die ArbeitnehmerInnen spezifische Vorteile zu erwarten. Vielmehr stärken diese Maßnahmen die Verhandlungsmacht dieser Firmen in den reicheren und verhindern ein Aufholen der Firmen in den ärmeren Ländern.

Außer den ArbeitnehmerInnen verlieren auch viele kleine Unternehmen, wenn mit internationaler wirtschaftlicher Integration eine Konzentration der wirtschaftlichen Macht einhergeht. Wenn zunehmender und ungehinderter Wettbewerb die mächtigsten Firmen bevorzugt, bedeutet das für kleinere ProduzentInnen auch den Verlust von Marktanteilen, nicht nur an internationale Konkurrenz, sondern auch an die GewinnerInnen im Inland. Das impliziert auch eine zweite Runde der Marktkonzentration.

Es muss außerdem bedacht werden, dass mit der Festlegung von Zöllen, Einfuhrquoten und Qualitätsstandards Werkzeuge der staatlichen Steuerung abgeschafft werden. Das bedeutet weniger Möglichkeiten zur aktiven Industriepolitik. Auch gibt es Bereiche, die aus gesellschaftspolitischen und wohlfahrtsökonomischen Überlegungen nicht liberalisiert werden sollen. Die Privatisierung von Daseinsvorsorge (Pensions- und Krankenversicherungen), Wasserversorgung, öffentlichem Verkehr oder gefördertem Wohnen haben immer wieder zum Gegenteil des Verheißenen geführt. Unter dem Begriff der Liberalisierung tauchen sie aber dennoch immer noch in den Verhandlungen auf.

Die Antwort darauf kann aber nicht sein, sich einer Ausweitung des internationalen Handels aus Prinzip entgegenzustellen. Ähnlich wie bei technologischen Neuerungen und Produktivitätssteigerungen in der Industrie gilt es nicht, die bestehende Situation zu verteidigen, sondern die fortschrittlichen Potenziale (zum Beispiel Arbeitszeitverkürzung, Mindestlöhne oder höhere und einheitliche Umweltstandards) zu erkennen und durchzusetzen.

Das gilt vor allem für Abkommen mit Ländern, die wie Österreich auf hohem Produktivitätsniveau und zu relativ hohen Löhnen produzieren. In Zusammenarbeit mit der Gewerkschaftsbewegung und fortschrittlichen Nichtregierungsorganisationen kann eine gemeinsame Strategie entwickelt werden, dem Übergewicht der Konzerne in diesen Verhandlungen klare Forderungen entgegenzustellen und gemeinsam durchzusetzen. Die Beschränkung auf einzelne teilnehmende Länder oder kleine Ländergruppen in der Umsetzung fortschrittlicher Verteilungspolitik und der Abfederung negativer Auswirkungen auf ArbeitnehmerInnen

kann angesichts des transnationalen Charakters der Wirtschaft und der AkteurInnen der Handelspolitik nur scheitern.

Ein Beispiel für fortschrittliche Forderungen als Teil einer Handelsstrategie ist die von den in Linz tätigen Ökonomen Jakob Kapeller, Bernhard Schütz und Dennis Tamesberger (2015) formulierte Idee einer Europäischen Handelsagentur für Handelswaren. Diese soll für ausgewählte Produktgruppen arbeitsrechtliche Standards in der Produktion sowie Mindestanforderungen an Qualität und Nachhaltigkeit festlegen und durchsetzen. Ein ähnliches Modell ist mit dem „Top Runner“-Programm in Japan bereits umgesetzt, wo Energieeffizienzstandards festgelegt werden und aus einem gewissen Toleranzrahmen fallende Produkte notfalls mit Strafzahlungen oder sogar Verkaufsverboten belegt werden.

Die Gewerkschaftsbewegung muss ihre eigenen Vorstellungen davon formulieren, was eine progressive Handelspolitik bedeuten könnte. So wie in der Geschichte staatliche Interventionen für den Aufbau wettbewerbsfähiger Industrien notwendig waren, können auch Reallohnsteigerungen, hohe arbeitsrechtliche und ökologische Standards und eine Entschädigung der VerliererInnen des Strukturwandels durchgesetzt werden.

### **Eine solidarische internationale Handelspolitik**

Bei Abkommen mit Entwicklungs- und Schwellenländern ist es im Unterschied dazu wichtig, sich solidarisch mit den betroffenen ArbeitnehmerInnen zu verhalten. Durch steigende Gesundheitskosten, Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und Liberalisierung auf Märkten für Grundbedürfnisse (Gesundheit, Wasser, Grundnahrungsmittel) haben diese oft mehr zu verlieren als die ArbeitnehmerInnen in Österreich mit einem starken Sozialstaat. Aber auch das Ausschließen von internationalen Absatzmärkten trifft diese Beschäftigten am härtesten.

Im Sinne einer solidarischen internationalen ArbeitnehmerInnenpolitik gilt es deshalb, die Märkte der entwickelten Länder für Entwicklungsländer zu öffnen und das zu nutzen, um gemeinsam arbeitsrechtliche und ökologische Standards voranzutreiben. Damit kann die Verhandlungsposition der ArbeitnehmerInnen in allen betroffenen Ländern gestärkt werden. Beim Abbau von Handelsbarrieren in den betroffenen Ländern muss vorsichtig vorgegangen und die Notwendigkeit eines geschützten Aufbaus der Industrie respektiert werden. Eine zeitweise einseitige Öffnung des europäischen Marktes kann sich, wenn die Details von den ArbeiterInnenbewegungen beider Regionen (mit-)bestimmt werden, langfristig auszahlen.

Eine solidarische Politik bedeutet auch, die unsolidarischen, für sich entwickelnde Länder nachteiligen Regelungen im Handelssystem abzubauen. Internationaler Druck zu Privatisierung und Sozialabbau, wie er zum Beispiel auf Länder in der Schuldenkrise ausgeübt wurde, trägt weder zum Wohlstand der ArbeitnehmerInnen in den betroffenen Ländern noch in Europa bei. Die ArbeiterInnenbewegung kann im Sinne einer solidarischen Handelspolitik ein Ende dieser Maßnahmen einfordern. Vor allem die Rücknahme des erzwungenen Abbaus von staatlichen Steuerungsmechanismen, angeblich unpolitischer, von ExpertInnen dominierter Institutionen und der Privatisierung staatlicher Gemeingüter muss zur Priorität fortschrittlicher Politik werden.

Auch heimische Firmen, die von diesem Abbau von ArbeitnehmerInnenrechten profitieren und in ihren Produktionsstandorten in Schwellen- und Entwicklungsländern nachteilige Produktionsstandards aufrechterhalten, können in den industriellen Zentren von der Gewerkschaftsbewegung unter Druck gesetzt werden.

Handelspolitik, welche die Intensivierung des Handels – insbesondere des intraindustriellen Handels – mit anderen Hochlohnländern fördert, bedarf der Ergänzung durch Arbeitsmarkt-, Sozial-, Lohn-, Industrie- und Regionalpolitik. Aufgabe dieser Politiken ist es erstens sicherzustellen, dass die aus verstärkter Arbeitsteilung und Spezialisierung, aus Skalen- und Verbundeffekten, aus Wissens-Spillovers etc. resultierenden Produktivitätsfortschritte auch den ArbeitnehmerInnen zugutekommen. Zweitens sollen mit diesen Politiken die VerliererInnen des internationalen Handels und des induzierten Strukturwandels entschädigt und deren Erwerbs- und Einkommenschancen verbessert werden.

Handelsabkommen, die überwiegend oder ausschließlich entsprechend den Interessen multinationaler Konzerne maßgeschneidert werden, sind abzulehnen. Die Aufgabe fortschrittlicher Handelspolitik besteht u. a. darin, für den Handel zwischen Hochlohnländern verbindliche arbeitsrechtliche und Mindestlohnstandards in der Produktion sowie Mindestanforderungen an Qualität und Nachhaltigkeit der Produkte festzulegen und durchzusetzen.

### **Zusammenfassung**

Viele Modelle in der Ökonomie sind nicht in der Lage, die tatsächlichen Wettbewerbsdynamiken auf dem Weltmarkt zu erfassen. Sie gehen von einer klaren Wirkungskette zwischen Handelsabkommen, Handelsvolumen, Wachstum und Wohlstand aus, wobei der unbeschränkte Markt zu einer automatischen Anpassung von Löhnen und Produktion und zu internationaler Spezialisierung führt.

Tatsächlich lässt sich aber historisch, theoretisch und empirisch belegen, dass die Auswirkungen von Freihandelspolitik nicht eindeutig sind und vom Entwicklungsstand einzelner Industrien abhängen. Eine zentrale Grundannahme ist, dass auf dem Weltmarkt nicht Staaten, sondern Firmen miteinander im Wettbewerb stehen. In der Regel setzen sich hier die stärksten, also produktivsten und kostengünstigsten ProduzentInnen durch, was auch die Konzentration von Macht impliziert. Ein automatischer Ausgleich der Handelsbilanzen oder automatische Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten sind nicht belegbar. Die Nachfrageeffekte einer Verschiebung von Lohn- zu Kapitaleinkommen können das Wachstum sogar hemmen.

Dazu kommt, dass ein Großteil der Bestimmungen in den modernen Handelsabkommen weniger dem Abbau von Handelshemmnissen als der Zementierung von bestehenden Wettbewerbsvorteilen gewidmet ist. Verschärfungen im Patentrecht, Liberalisierung der Finanzmärkte und Aufbau privater Schlichtungsstellen anstelle bestehender Justizstrukturen begünstigen jene, die von ökonomischen Renten profitieren. Zudem untergraben sie den demokratischen Willensbildungsprozess und hoheitliche Rechtsprechung.

Die ArbeitnehmerInnen stehen vor der Herausforderung, eine Umverteilung der Gewinne aus dem Handel durch gezielte Industrie-, Sozial- und Entwicklungspolitik durchzusetzen. Auch wenn Handelspolitik nicht automatisch zu Wohlstandsgewinnen für alle Beteiligten führt, eröffnen Effizienz- und Produktivitätsgewinne Spielräume für gezielte Interventionen und eine Verteilung der Gewinne aus der Ausweitung des internationalen Handels.

Das ist aber angesichts der Machtverschiebungen hin zu multinationalen Konzernen und Finanzintermediären sowie wegen der Asymmetrie für die fast immer national beschränkten Strukturen des Sozialstaats verglichen mit dem zunehmend transnationalen Charakter der Unternehmensseite schwierig.

Eine solidarische internationale Handelspolitik muss sich positiv auf die verstärkte internationale Arbeitsteilung beziehen, aber nur wenn Nachfrage- und Verteilungseffekte durch gezielte Politik in den Griff bekommen werden. Als Erfolgsmaß können nicht das Handelsvolumen, sondern der Anstieg der Reallöhne, der Ausbau des Sozialstaats, die Auswirkungen auf die Umwelt und der Aufbau von Gemeinschaftsgütern verwendet werden.

Das bedeutet auch, die im Raum stehenden Freihandelsabkommen wie CETA und TTIP kritisch zu bewerten und in der vorgeschlagenen Form abzulehnen. Sich im Nachhinein um eine Abfederung der Auswirkungen zu kümmern, wird schwierig, wenn Machtverschiebung und Verteilung der Gewinne zugunsten der Unternehmen von Beginn an



festgeschrieben ist. Hier muss es der ArbeiterInnenbewegung gelingen, auf die Verhandlungen einzuwirken und eine fortschrittliche Alternative durchzusetzen.

### Literatur

- Bhagwati, J., *Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade* (Oxford 2008).
- Caliendo, L.; Parro, F., *Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA*, in: *The Review of Economic Studies* 82/1 (2015) 1-44.
- Chang, H. J., *Kicking away the ladder: An unofficial history of capitalism, especially in Britain and the United States*, in: *Challenge* 45/5 (2002) 63-97.
- Drutman, L., *How Big Pharma (and Others) Began Lobbying on the Trans-Pacific Partnership before You ever Heard of It* (2014); online: <https://sunlightfoundation.com/2014/03/13/tpp-lobby>.
- Kapeller, J.; Schütz, B.; Tamesberger, D., *Von freien zu zivilisierten Märkten. Ein New Deal für die europäische Handelspolitik* (= ÖGfE Policy Brief 5, 2015).
- List, F., *Das nationale System der politischen Ökonomie* (Stuttgart, Tübingen 1841).
- Milanovic, B., *Global inequality: A new approach for the age of globalization* (Cambridge, MA, 2016).
- Myrdal, G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (London 1963).
- Ricardo, D., *On the principles of political economy and taxation* (London 1817).
- Robinson, J., *The Accumulation of Capital* (London 1956).
- Rodrik, D., *What Do Trade Agreements Really Do?*, in: *Journal of Economic Perspectives* 32/2 (2018) 73-90.
- Shaikh, A., *Globalization and the myth of free trade*, in: ders. (Hrsg.), *Globalization and the Myths of Free Trade* (Abingdon 2007) 70-88.
- Smith, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (London 1776).
- Taylor, L., *External liberalization in Asia, postsocialist Europe and Brazil*, in: Shaikh, A. (Hrsg.), *Globalization and the Myths of Free Trade* (Abingdon 2007) 107-135.
- Wolfmayr, Y., *Österreichs Außenhandel mit den EU-Beitrittsländern*, in: *WIFO-Monatsberichte* 4 (2004).