

Die Zukunft des Freihandels

Gabriel Felbermayr

Freihandel ist gerade wieder einmal unmodern und mit Ländern wie Russland zurzeit gänzlich undenkbar. Aber selbst in Friedenszeiten hatten es Proponenten offener Märkte in der Geschichte nie leicht, wie Douglas Irwin in mittlerweile fünf Auflagen in seinem Klassiker »Free Trade under Fire« brillant beschreibt.¹

»Free Trade under Fire«

Gleichwohl scheint es einen Rhythmus in der Debatte zu geben. Die Gegner des Freihandels bauen Argumente auf, warum Zölle und andere Barrieren notwendig seien. Ihre Denkmuster wirken oft auf den ersten Blick plausibel. Sie finden politische Unterstützung. Befürworter des Freihandels brauchen meist einige Zeit, um die logischen Fehlschlüsse der Protektionisten freizulegen. Oft hilft ihnen dabei die Empirie, denn das Aufbauen von Barrieren löst in der Regel kein Problem. Nach einiger Zeit marktoffener Politik tauchen dann neue Begründungen für Protektionismus auf. So ging es in der Vergangenheit oft um den Schutz einer etablierten Gesellschaftsordnung, um die Bewahrung guter und sicherer Jobs, oder die Beförderung einer gleicheren Einkommensverteilung. Heute wird wieder das alte Argument, Freihandel gefährde die eigene Souveränität, hervorgeholt. Und mit bisher nicht gekannter Intensität wird ein Zielkonflikt zwischen Nachhaltigkeit und Freihandel hergestellt. In der Akutphase der Coronakrise wurde sogar suggeriert, dass Globalisierung die Gesundheit gefährde. Und so befindet sich Freihandel gerade in einem Wellental der Beliebtheit.

1 Irwin, Douglas: Free Trade under Fire. Princeton: Princeton University Press 2020.

Der Koalitionsvertrag der deutschen Ampel-Regierung reflektiert diese Stimmungslage. Der Begriff Freihandel taucht, abgesehen von einer Überschrift, ein einziges Mal im Text auf, und dort nur unter Begrenzungen. Es soll ihn nur »auf Grundlage von fairen sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards«² geben. In der neuen handelspolitischen Doktrin der Europäischen Union ist Freihandel auch kein Ziel per se. Offene Märkte herzustellen und zu bewahren ist neben der Nachhaltigkeit und der strategischen Autonomie nur eine Aufgabe der Handelspolitik. Und auch in den USA ist nach dem expliziten Protektionismus von Donald Trump unter der Führung von Joe Biden keine Begeisterung für Freihandel zu erkennen.

Dabei hat gerade die Coronakrise die Vorzüge offener Märkte sehr deutlich hervorge stellt. Zwar kamen auch in Deutschland die Bänder zum Stehen, als am Beginn der Coronakrise, chinesische und später norditalienische Fabriken in den Lockdown gingen. Importierte Vorprodukte fehlten plötzlich. Dann stellte man in Europa fest, dass bestimmte medizinische Produkte wie Masken und Reagenzien oder Verpackungsmaterial nicht in den benötigten Mengen auf den Weltmärkten zur Verfügung standen. Globalisierungsskeptiker aller Couleurs wiesen schnell auf die fehlende Zuverlässigkeit globaler Lieferketten hin und forderten, mit neuer Regulierung und Subventionen die Produktion nach Europa zurückzuholen.

Aber dieses Argument brach schnell zusammen. War der Welthandel im April 2020 um 15 Prozent gegenüber dem Vorkrisenniveau eingebrochen, so kam er ebenso schnell zurück und überschritt vier Monate später dieses Niveau wieder.³ Im November 2021 lag der Welthandel um fast acht Prozent über dem Vorkrisenniveau.⁴ Ganz ähnlich erging es der globalen Industrieproduktion, die schnell wieder über das Vorkrisenniveau kletterte.

2 Vgl. Bundesregierung: Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Bundesregierung 2021, S. 34.

3 Vgl. Welthandelsorganisation (WTO): »Trade Statistics and Outlook. Global trade rebound beats expectations but marked by regional divergences«, Press Release WTO vom 4.10.2021.

4 Vgl. z.B. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz: »Die Lage der Weltwirtschaft im November«, in: Schlaglichter der Wirtschaftspolitik (Dezember 2021), S. 48-52.

Auch während der Coronapandemie zeigt sich der Vorteil offener Märkte

Es kam, von wenigen vorhergesehen, zu einer perfekten V-Formation und, nach Überwindung des ersten Coronaschocks zu einem regelrechten Boom im Welthandel. Die globalisierte Wirtschaft stillte die gestiegene Nachfrage nach vielen Gütern: Schutzkleidung und langlebige Konsumgüter aus China, Maschinen aus Europa, Rohstoffe aus aller Welt. Mehr noch, sie ermöglichte die rasante Skalierung der globalen Impfstoffproduktion. Im Jahr 2021 wurden von Null beginnend mehr als 9 Milliarden Impfdosen hergestellt und verteilt, und zwar unter Ausnutzung der Vorteile globaler Wertschöpfungsnetzwerke. Die globalisierte Wirtschaft hat geliefert – entgegen allen Unkenrufen.

Deutschland scheint aber aktuell von dieser Dynamik abgekoppelt zu sein. Ganz anders als sonst, wo ein stark wachsender Welthandel immer auch zu einem Boom in der deutschen Industrie geführt hat. Diese kommt in Deutschland nicht vom Fleck, und zwar schon seit Mitte 2017. Das Land mag stärker als andere unter Lieferengpässen und Materialmangel leiden. Die deutlich bessere Industriekonjunktur in Ländern mit ähnlichen Spezialisierungsprofilen zeigt aber, dass die stagnierende Produktion im verarbeitenden Gewerbe wohl mehr mit einer Schwäche des deutschen Wirtschaftsstandorts als mit einer Flaute im Welthandel zu tun hat.

Interessant ist der Vergleich der Coronakrise mit der letzten Rezession, der Weltwirtschafts- und Finanzkrise von 2008/09. Auch damals kam es zu einem schnellen und starken Einbruch des Welthandels und der globalen Industrieproduktion. Die Erholung aber dauert sehr viel länger. Erst 24 Monate nach Pleite der Lehmann-Brothers Investmentbank erreichten die beiden Größen das Vorkrisenniveau.⁵ Der Grund ist, dass es sich damals um eine Finanzmarktkrise handelte, die eine schmerzhaftere Bereinigung von Bilanzen von Banken und Unternehmen erforderte. Die Coronakrise hingegen ist von ihrem Wesen her interruptiv: Funktionsfähige Produktionsstrukturen werden durch behördliche Auflagen immer wieder unterbrochen, können aber in vielen Fällen schnell wieder hochgefahren werden. Und weil überall

5 Vgl. z.B. Gatzke, Marcus/Buchter, Heike/Schröder, Thorsten: »Lehman-Pleite: WTF ist damals eigentlich passiert?«, in ZEIT Online vom 15.9.2018. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2018-09/lehman-finanzkrise-henry-paulson-usa>

auf der Welt die Regierungen und Notenbanken in historisch einmaliger Art und Weise für Liquidität gesorgt haben, kam es während der Abschaltphasen nicht zu Unternehmenspleiten. Viele Marktteilnehmer hatten mit einer Wiederholung der langen Rezession wie nach der Lehman-Pleite gerechnet und reduzierten vorsorglich ihre Kapazitäten – eine Fehleinschätzung, die als eine Ursache für das aktuell knappe Angebot gelten kann.

Der weltweite Boom hatte aber zu einer Explosion der Preise geführt. Das ist eine logische Folge, wenn die Nachfrage überraschend stark expandiert, die Angebotsseite aber immer wieder durch neue Corona-Maßnahmen unterbrochen wird. Der Durchschnittspreis für industrielle Rohstoffe stieg zwischenzeitlich um knapp 70 Prozent über das Vorkrisenniveau und liegt in den letzten Daten immer noch 45 Prozent darüber, fossile Brennstoffe sind 70 Prozent teurer. Der Ukraine-Krieg und die Abkehr der EU von fossilen Energieimporten aus Russland verstärken diesen Trend. Auch die Frachtraten im internationalen Warenverkehr sind regelrecht explodiert, auf manchen Strecken haben sie sich mehr als verfünffacht. In Folge stiegen die Erzeugerpreise stark an. In Deutschland liegen sie im November 2021 um 24 Prozent über dem Vorjahresmonat. Seit Anfang der 1950er Jahre gab es solche Steigerungen nicht. Lieferschwierigkeiten und hohe Preise haben den Boom daher abgewürgt. Einen Rückgang haben sie aber nicht ausgelöst und es gibt erhebliches Aufwärtspotential.

Denn hohe Preise laden zu Produktionsausweitungen ein. 2021 wurden so viele Frachtschiffe bestellt wie noch nie in den letzten beiden Jahrzehnten. Rohstoffkartelle wie die OPEC versuchen, Preise durch Verknappung hochzuhalten, aber das gelingt selten und schon gar nicht auf Dauer. Selbst wenn der Ukraine-Krieg zunächst zu neuen Rekorden bei den Rohstoffpreisen sorgt: Es spricht viel dafür, dass langfristig die Knappheiten auf den Weltmärkten nachlassen und die Preise fallen – mittelfristig jedenfalls. Kurzfristig droht allerdings aufgrund geostrategischer Spannungen weiteres Ungemach. Der Ausfall Russlands und der Ukraine, obwohl gesamtwirtschaftlich von geringer Bedeutung, sind bei Erdgas, Erdöl, Getreide und einigen Metallen Weltmächte. Bleibt ihr Angebot der Weltwirtschaft vorenthalten, dann droht nachhaltig Energieknappheit und in Ländern des globalen Südens Hunger. Letzteres könnte überhaupt länger ein großes Thema bleiben. Eine Folge des Klimawandels wird eine höhere Volatilität der Lebensmittelpreise sein, mit Perioden hoher Preissteigerungsraten.

Corona stellt die arbeitsteilige globale Wirtschaft nicht infrage

Dennoch: Die Coronakrise stellt das arbeitsteilige globale Wirtschaftsmodell nicht infrage, eher ist das Gegenteil der Fall. Der Welthandel hat die schnelle Bewältigung der ärgsten wirtschaftlichen Verwerfungen erst ermöglicht. Simulationsstudien zeigen, dass eine Entkoppelung von Lieferketten zwar internationale Ansteckungseffekte durch den Welthandel verringert – man immunisiert sich gegen Produktionsausfälle im Ausland – aber die Kosten in Form von Wachstumseinbußen übertreffen die Vorteile um ein Vielfaches.

Auch für die Bewältigung anderer globaler Herausforderungen ist die internationale Arbeitsteilung extrem hilfreich. Denn sie wirkt, global gesehen, produktivitätssteigernd: die knappen Ressourcen eines jeden Landes werden systematisch in jenen Sektoren eingesetzt, wo das Land seine komparativen Vorteile hat. In den Sektoren, in denen die Ressourcen relativ unproduktiv eingesetzt würden, wird importiert. Wollen wir die Klimakrise gut meistern, dann muss die Welt sehr schnell sehr viel produktiver mit Energie umgehen – die internationale Arbeitsteilung hilft hier. Und auch die knapper werdenden Arbeitskräfte – nicht nur in Europa, auch in Asien – machen es stärker erforderlich, Wege zu finden, sie produktiver einzusetzen. Auch hier hilft die internationale Arbeitsteilung. Und zwar ganz ohne große staatlich orchestrierte Investitionsprogramme oder teure Subventionen.

Leider liegt im internationalen Güterhandel manches im Argen. Wie erwähnt: Die aktuellen Lieferschwierigkeiten sind das Resultat von Fehleinschätzungen durch Managerinnen und Manager, die von einer langsamen, bestenfalls U-förmigen Erholung ausgegangen waren. Auch die Wahrscheinlichkeit von Lieferausfällen wurde unterschätzt. Damit erschien es rational, die Lager möglichst knapp zu halten, und die Anzahl der Lieferanten gering. Diese Fehler kosten vielen Unternehmen Umsatz und Gewinn: Trotz hoher Nachfrage kann mancher Auftrag nicht abgearbeitet werden. Die Firmen diversifizieren daher ihre Lieferantennetzwerke und verändern ihre Lagerhaltungsstrategien. Gemäß der marktwirtschaftlichen Logik haben sie dafür starke Anreize; sie brauchen keine staatlichen Vorgaben dafür. Der Staat sollte allerdings dafür sorgen, dass die Diversifizierung der Netzwerke durch moderne Freihandelsabkommen unterstützt wird und Lösungen für den Mangel an Bauplätzen für Lager gefunden werden. In beiden Belangen geht aktuell in Europa und Deutschland nicht viel voran.

Der Staat sollte durch Freihandelsabkommen unterstützen

Viel problematischer ist aber die Belastung des globalen Güterhandels durch die zunehmenden politischen Risiken. Der Handelskrieg zwischen USA und China ist noch lange nicht vorbei, und damit das Risiko, dass Produkte europäischer Hersteller aus China plötzlich in den USA von hohen Zöllen belastet werden, und umgekehrt. Außerdem könnte es auch für in Europa endgefertigte Produkte Zusatzzölle geben, wenn bei der Herstellung Vorprodukte aus China oder den USA verwendet werden. Wie das laufen könnte, zeigen die neuen Regeln im Handelsabkommen zwischen USA, Mexiko und Kanada, die Vorprodukte von außerhalb der Zone beschränken.

Doch auch die europäische Handelspolitik wird protektionistischer. Das geplante Lieferkettengesetz erfordert zusätzliche, teure Bürokratie zur Überwachung ausländischer Zulieferer und setzt die Unternehmen dem Risiko hoher Strafen aus, wenn sie ihren Sorgfaltspflichten nicht gemäß dem Buchstaben des Gesetzes nachkommen. Der Einsatz von handelspolitischen Instrumenten zur Verfolgung von außenpolitischen Zielen in den Bereichen Menschenrechte, Sozial- oder Umweltpolitik schafft neue Barrieren. Ein Beispiel dafür ist der CO₂-Grenzausgleich, der neue Risiken und Kosten im internationalen Handel schaffen wird. Und selbst wenn es gar nicht zu konkreten Maßnahmen kommt, belasten die zunehmende Unsicherheit und Spannungen mit Handelspartnern von Russland bis zum Vereinigten Königreich das Geschäft.

Die Unternehmen stellen sich diesen Risiken. Konkret bedeutet das sehr oft, die Produktion näher an die Endkunden zu bringen, um politische Risiken zu reduzieren. Für den chinesischen Markt wird in China, für den amerikanischen Markt in den USA, Mexiko oder Kanada produziert, Vorprodukte inklusive. Für eine relativ kleine, offene Volkswirtschaft wie die deutsche, die bisher wie keine andere vom Export nach Übersee profitiert hat, ist das keine gute Nachricht. Auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht, denn ein Verzicht auf die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung bedeutet höhere Preise. All das heißt freilich nicht, dass die international aufgestellten deutschen Unternehmen nicht auch in einer Welt größerer Handelsbarrieren erfolgreich sein können. Nur findet die Wertschöpfung immer häufiger im Ausland statt, nicht in Deutschland.

Eines ist aber wohl unumgänglich: Die fällige Dekarbonisierung des internationalen Transportes wird den Güterhandel dämpfen. Wenn die Ozean-

riesen für ihre CO₂-Emissionen adäquate Preise bezahlen müssen, geht der Weltgüterhandel nach Schätzungen des Autors um 10 bis 15 Prozent zurück. Im Unterschied zu schädlichem Protektionismus wäre das aber zu begrüßen, denn nur mit Kostenwahrheit schafft Handel nachhaltig Wohlstand. Wenn Transport teurer wird, dann stärkt das den kleinräumigen Handel, natürlich auch den grenzüberschreitenden. Ein politisch erzwungener Regionalismus oder Wirtschaftsnationalismus wird aber ganz sicher nicht zum Gelingen der Energiewende beitragen. Grüne Energie muss auf jeden Fall international handelbar sein und dort hergestellt werden, wo die komparativen Vorteile dafür vorliegen.

Doch der Güterhandel ist nicht die ganze Geschichte. Während alle, den Autor dieser Zeilen eingeschlossen, auf den Güterhandel schauen, entwickelt sich der Dienstleistungshandel dynamischer. Dort spielt das Internet eine große und wachsende Rolle. Neue Technologien wie die Blockchain und künstliche Intelligenz machen grenzüberschreitende Geschäfte möglich, die es bisher nicht gab. Hier baut sich eine neue Welle auf, die die Globalisierung verändern kann – weg von physischen Gütern, hin zu virtuell gehandelten Dienstleistungen – zu medizinischen und juristischen Dienstleistungen, zu Finanzen, Unterhaltung und vielem mehr.

Wir haben es also nicht mit dem Ende der Globalisierung zu tun, sondern mit ihrer Transformation. Die Politik sollte diesen Wandel zulassen und ihn im Geiste internationaler Kooperation anstatt protektionistischer Abschottung gestalten.

