

VoR 250 JAHREN : WIE DIE thEORIE VOM FREIhAnDEL EntStAnD

Europa ist ein besonderer Kontinent, obwohl es vielen Europäern gar nicht auffällt. nirgendwo sonst auf der Welt ballen sich so viele Staaten auf so engem Raum, was wiederum permanente Auseinandersetzungen auslöste. Seit dem Zerfall des römischen Reiches haben die europäischen Staaten fast ununterbrochen Krieg gegeneinander geführt – und überlebt haben nur jene Fürsten, die Söldnerheere finanzieren konnten. Also benötigten die Kriegsherren Silber und Gold, um die Soldaten zu entlohnen.

Schon früh befassten sich die Fürsten mit der Frage, wie sich die Edelmetalle in ihren Schatzkammern vermehren ließen. Dabei stießen sie auf eine Idee, die sich im modernen Ökonomendeutsch „Leistungsbilanzüberschuss“ nennt. Man musste mehr exportieren als importieren, um Gold und Silber ins Land zu spülen.

Die Fürsten machten sich also daran, heimische Firmen und Monopolbetriebe zu fördern, damit diese Exportprodukte herstellten. Umgekehrt wurden Importe verboten und mit hohen Zöllen belegt. Diese Strategie nannte sich dann „Merkantilismus“.

Der erste Merkantilist war vermutlich der englische König Edward III., der von 1327 bis 1377 regierte. Er trug nur noch englische Wollstoffe, um auch seine Untertanen zu animieren, heimische Produkte zu kaufen – und nicht etwa flämische tuche, die damals der letzte Schrei waren. Gleichzeitig holte Edward flämische Weber ins Land, damit sie die englischen Fabrikanten in die neuesten Techniken einwiesen. Das Prinzip Plagiat war also auch schon im Mittelalter bekannt.

So logisch es für den einzelnen Fürsten war, seine Exportindustrie zu fördern – der Merkantilismus hatte dennoch zwei entscheidende Nachteile, die bereits den Zeitgenossen auffielen. Erstens: Es



ist logisch unmöglich, dass alle Staaten nur exportieren wollen und niemand importiert. Dann bricht der Handel zusammen.

Zweitens: Der Merkantilismus nutzte zwar den Fürsten – nicht aber den Konsumenten. Die Bürger fanden die hohen Importzölle lästig, die eine Art Sondersteuer des Königs waren. Zudem nutzten es viele Fabrikanten aus, dass sie gegen die ausländische Konkurrenz geschützt waren. Sie verlangten hohe Preise für minderwertige Waren, kassierten also eine Art Monopolgewinn.

Vor allem gegen diese praktischen Missstände wandten sich Adam Smith (1723 - 1790) und David Ricardo (1772 - 1823), die nicht nur die Gründungsväter der modernen Volkswirtschaftslehre sind, sondern auch die berühmtesten Verfechter des Freihandels.

Im Rückblick fällt auf, dass die beiden Ökonomen ihre Kritik am Merkantilismus gern mit einem bestimmten Beispiel illustrierten: mit dem Ärgernis, dass französischer Wein extrem teuer war, weil er mit hohen Importzöllen belegt wurde. Es ist nicht völlig übertrieben zu behaupten, dass über den Freihandel auch deswegen so intensiv nachgedacht wurde, weil zwei Ökonomen endlich besseren Alkohol zu niedrigeren Preisen trinken wollten.

In seinem berühmten Buch „Der Wohlstand der Nationen“ von 1776 merkte Smith süssig an: „Mittels Glasscheiben, Mistbeeten und Schutzwänden können sehr gute Trauben auch in Schottland angebaut werden“, aber leider sei dieser Tropfen dann etwa 30 Mal so teuer wie ausländischer Wein. Auch vor moralisch-medizinischen Argumenten schreckte Smith nicht zurück, um den freien Weinimport zu fordern: „Billiger Wein scheint der Grund nicht von Trunkenheit, sondern von Nüchternheit zu sein. Die Einwohner von Weinländern sind im Allgemeinen die nüchternsten Völker in Europa.“

Für Smith war der Freihandel eine Variante der Arbeitsteilung. Jedes Land sollte sich auf jene Produkte spezialisieren, die es am besten und billigsten herstellen konnte. Allerdings tauchte bald ein empirisches Problem auf: Es ist ja einleuchtend, dass Frankreich leichter Wein herstellen kann als England – einfach aus klimatischen Gründen. Aber wie lässt sich erklären, dass industrialisierte Länder dazu neigen, Waren auszutauschen, die beide Regionen herstellen? Welchen Sinn hat es beispielsweise, dass die USA chemische Produkte nach Europa liefern – und die Europäer chemische Produkte in die USA?

Mit dieser Frage beschäftigte sich erstmals David Ricardo. 1821 publizierte er seine Theorie der „komparativen Kostenvorteile“, die bis heute in keinem Wirtschaftslehrbuch fehlt. Auch Ricardo wählte ein alkoholisches Beispiel, um seine Theorie zu erläutern. Es sei einmal angenommen, dass Portugal und England beide sowohl Portwein wie auch Textilien herstellen können. Darüber hinaus sei vorausgesetzt, dass England Portwein und Textilien billiger produzieren kann als Portugal. Außerdem soll für England gelten, dass die Produktivität seiner Tuchherstellung höher ist als die Effizienz seiner Weinerzeugung. In diesem Fall wäre es für England vorteilhaft, nur Textilien herzustellen und den Portugiesen die Portwein-Produktion zu überlassen, obwohl die Engländer den Portwein eigentlich billiger herstellen könnten als die Portugiesen. Denn der maximale Profit entsteht, wenn man sich auf jene Geschäftszweige konzentriert, wo die eigene Produktivität am allerhöchsten ist.

Ricardos theorie der komparativen Kostenvorteile ist charmant, weil sie mathematisch absolut sauber ist. Es galt also als bewiesen, dass der Freihandel eine Win-Win-Situation für alle beteiligten Länder darstellt. Doch trotz dieser höheren Weihen durch die Mathematik schien die theorie nicht zu stimmen: Schon Ricardos Zeitgenossen fiel auf, dass England immer reicher wurde – während die portugiesische Wirtschaft stagnierte.

Der Freihandel blieb lange nur blanke theorie. In der Praxis setzten die Europäer und die USA auf Protektionismus, um sich zu industrialisieren – und den technischen Abstand gegenüber den Briten wieder aufzuholen.

WIE DIE INDUSTRIELÄNDER REICH WURDEN : DURCH PROTEKTIONISMUS , NICHT DURCH FREIHANDEL

Zeitgenossen hätten niemals damit gerechnet, dass England die weltweite Wirtschaft revolutionieren würde. Das Vereinigte Königreich ist bekanntlich ein eher kleines Land und zählte im 18. Jahrhundert nur geschätzte sieben Millionen Einwohner. Die europäische Großmacht war damals Frankreich, dessen Bevölkerung bei rund 25 Millionen lag.

Dennoch begann ausgerechnet in England ab etwa 1760 eine Entwicklung, die die Welt für immer verändern sollte: Maschinen ersetzten die menschliche Arbeitskraft. Bis heute gibt es keine eindeutige Antwort, warum die industrielle Revolution gerade in England einsetzte. Vor allem zwei Phänomene erscheinen im Rückblick höchst überraschend.

Erstens: Die Industrialisierung kam anfangs ganz ohne Wissenschaft aus. Die ersten Maschinen wurden nicht etwa an Universitäten gebaut, sondern von Handwerkern, die in jahrelanger tüftelei Webstühle und Spinnräder zu optimieren versuchten.

Zweitens: Der moderne Kapitalismus benötigte zunächst fast gar kein Kapital. Die ersten Maschinen wurden nicht durch die großen Banken in London finanziert, stattdessen borgten sich die Unternehmer das nötige Geld in der Familie und bei Freunden. Schon mit 100 Pfund ließ sich eine textilfabrik gründen.

Wenn die ersten Maschinen technisch einfach und auch noch billig waren - warum stand der erste mechanische Webstuhl nicht in Hessen, im Burgenland oder auf Sizilien? Warum ausgerechnet in England?

Dieses Rätsel hat die Wirtschaftshistoriker bleibend beschäftigt, und die wahrscheinlich beste Erklärung stammt von dem amerikanischen Wirtschaftshistoriker Robert C. Allen, der heute in Oxford lehrt. Er weist darauf hin, dass die englischen Löhne im 18. Jahrhundert die höchsten der Welt waren, so dass die englische textilindustrie nicht mehr konkurrenzfähig war. nur weil die Arbeitskraft so teuer war, lohnte es sich erstmals, Maschinen einzusetzen ¹.

Bis etwa 1870 war der technologische Fortschritt der Briten unangefochten: Sie revolutionierten nicht nur die Textilindustrie, sondern entwickelten auch die Eisenbahn und die moderne Stahlverhüttung.

Die Engländer hatten ihre Industrialisierung nicht geplant, sondern waren in sie hineingeschlittert. Doch für die europäischen Nachbarstaaten stellte sich die Lage völlig anders dar. Sie wollten den technologischen Abstand so schnell wie möglich aufholen – mussten also ihre Industrialisierung strategisch angehen. Die Tricks der Europäer und der USA waren stets die gleichen: Es wurde systematisch Industriespionage betrieben, indem britische Techniker abgeworben und englische Maschinen heimlich importiert und kopiert wurden. Gleichzeitig sorgten hohe Zollschranken dafür, dass die eigenen Industriebetriebe gegen die überlegene britische Konkurrenz geschützt waren.

Das Motto hieß also: Protektionismus, nicht Freihandel. Besonders hoch waren die Zölle in den USA, die im Durchschnitt zwischen 35 und 50 Prozent lagen – und zwar von 1820 bis zum Zweiten Weltkrieg. Erst ab 1950 sanken die amerikanischen Zölle kontinuierlich.

Es ist also Geschichtsklitterung, wenn sich die USA heute als die obersten Advokaten des Freihandels aufspielen. Die Amerikaner bauten ihre Zölle erst ab, als sie unangefochten die globale ökonomische Supermacht waren.

Dieses Muster lässt sich übrigens stets beobachten: Freihandel ist eine Ideologie der Mächtigen. Die Zölle werden erst abgeschafft, wenn die eigene Industrie zu den Weltmarktführern gehört und die Konkurrenz nicht mehr fürchten muss.

Die Briten waren daher die ersten, die zum Freihandel übergingen: 1848 hatte Großbritannien noch Zölle auf 1.146 verschiedene Güter erhoben, 1860 waren es nur noch 48. Es hat also rund 80 Jahre gedauert, bis der Freihandel eingeführt wurde, den Adam Smith schon 1776 gefordert hatte.

DAS LEIDEN DER ENTWICKLUNGSLÄNDER FREIHANDEL NUTZT NUR DEN MÄCHTIGEN

Die Entwicklungsländer sind heute in einer Situation, die an Deutschland oder Frankreich im 19. Jahrhundert erinnert: Sie müssen versuchen, den technologischen Abstand zu verringern, der sie von den Industrieländern trennt.

Manchmal schließt sich diese Lücke von selbst. Ein gutes Beispiel ist die Textilindustrie, die längst nicht mehr in Europa sitzt, sondern in die Dritte Welt abgewandert ist. Denn an den Webstühlen und Spinnereien wurde so lange getüftelt, bis diese Technik so billig wurde, dass sie sich selbst in Ländern mit sehr niedrigen Löhnen lohnte. Spätestens mit der Erfindung der elektrischen Nähmaschine im Jahr 1889 war es auch für Entwicklungsländer möglich, eine eigene Textilindustrie aufzuziehen.

Doch bei anderen Technologien scheint die Barriere unüberwindlich. Ob Autos oder hochwertige Medikamente – sie werden weiterhin in den Industrieländern produziert. Man kann das Problem auch anders formulieren: Warum können Peru, Zimbabwe, Malawi

oder Indien nicht einfach die Maschinen des Westens klauen, kopieren und selbst reich werden? Die Antwort ist schlicht: Eine Industrialisierung wäre zu teuer und würde sich nicht rentieren. Die westlichen Maschinen erfordern einen enormen Kapitaleinsatz pro Arbeitskraft – und diese Investitionen lohnen sich nur, wenn die Arbeitnehmer teuer sind.

Die Entwicklungsländer sind also in einem Teufelskreis gefangen, wie der Wirtschaftshistoriker Allen erklärt: Die Löhne sind so niedrig, dass es sich nicht lohnt, die Produktivität zu erhöhen. Aber weil die Produktivität nicht steigt, bleiben die Länder arm und die Löhne niedrig.

Dieser Teufelskreis ist nur zu durchbrechen, wenn der Staat einsteigt und zentral die Industrialisierung steuert. Ob Japan, Taiwan, Südkorea oder China: Sie haben den technologischen Vorsprung des Westens in einem halben Jahrhundert aufgeholt, weil die Regierung die enormen Anfangsinvestitionen finanziert und geplant hat. Es war der Staat, der die Elektrizitätswerke, Hochöfen und Autofabriken in Auftrag gegeben hat. Gleichzeitig wurden oft Zollschränken errichtet, um die eigene Industrie vor den westlichen Produkten zu schützen. Die Asiaten des 20. Jahrhunderts haben also die Europäer des 19. Jahrhunderts kopiert.

Allerdings sind die Entwicklungsländer heute mit einem Problem konfrontiert, das die Deutschen oder Franzosen vor 150 Jahren noch nicht hatten, als sie sich industrialisierten: Durch den technologischen Fortschritt steigt die Mindestgröße ständig, die eine Fabrik haben muss.

Ein gutes Beispiel ist die Automobilindustrie: Selbst große Länder wie Argentinien sind längst zu klein, um eine eigene Autofabrik aufzumachen. Die Pkw-Produktion ist so teuer, dass sie sich nur lohnt, wenn ein riesiger interner Markt vorhanden ist. Die Chinesen sind also klar im Vorteil, weil sie über eine Bevölkerung von etwa 1,3 Milliarden Menschen verfügen. Da ist es noch möglich, Importe zu beschränken, Devisen zu bewirtschaften und hinter hohen Zollschränken eine eigene Industrie hochzuziehen.

Kleinere Entwicklungsländer können diesen Weg nicht mehr gehen – und befinden sich in der Falle. Sie sind auf den weltweiten Freihandel angewiesen, damit sie für ihre Produkte einen Markt finden, der hinreichend groß ist. Gleichzeitig begünstigt aber genau dieser Freihandel vor allem die etablierten Industrieländer, die technologisch überlegen sind und daher Konkurrenz nicht fürchten müssen.

Die heutigen Entwicklungsländer haben es ungleich schwerer als etwa die Finnen oder Ungarn, als diese im 19. Jahrhundert versuchten, den technologischen Fortschritt der Briten aufzuholen. Denn damals betrug der Abstand zwischen den reichsten und den ärmsten Ländern höchstens 4 zu 1, wie der südkoreanische Ökonom Ha-Joon Chang vorrechnet, der in Cambridge lehrt. Inzwischen hat sich die Kluft zwischen reichen Staaten wie den USA und den ärmsten Ländern wie Äthiopien oder Tansania auf etwa 60 zu 1 ausgeweitet. Selbst Schwellenländer wie Brasilien hinken 5 zu 1 hinterher, wenn es um die Produktivität ihrer Wirtschaft geht.

Dies bedeutet: Wenn sich heute ein Land wie Brasilien gegen die Übermacht der Industrieländer wehren will, dann reichen Zölle von 40 Prozent nicht, wie sie die USA im 19. Jahrhundert erhoben haben – sondern es müssten Zölle von weit über 100 Prozent sein. Doch stattdessen werden

die Entwicklungs- und Schwellenländer gezwungen, Freihandelsabkommen und WtO-Verträge abzuschließen, die sinkende Zölle vorsehen.

Es ist also höchst unfair, dass die heutigen Freihandelsabkommen stets davon ausgehen, dass eine Symmetrie bei den Vereinbarungen herrschen müsse – und alle Länder ihre Zölle möglichst reduzieren sollen. Stattdessen müssten die internationalen Abkommen die unterschiedlichen Entwicklungsstufen berücksichtigen. Für die Industrieländer ist es richtig, keine Zölle mehr zu erheben, denn dieser künstliche Schutz würde nur dazu führen, dass sich Unternehmer dem Wettbewerb entziehen und Monopolgewinne kassieren, die die Konsumenten bezahlen müssen. Doch Entwicklungsländer müssen die Chance haben, ihre jungen Branchen gegen die übermächtige Konkurrenz der Industrieländer zu schützen.

Die Entwicklungsländer haben natürlich längst erkannt, dass sie durch die Freihandelsabkommen benachteiligt werden, weswegen die internationalen WtO-Verhandlungen immer wieder stocken. ttIP ist daher für die Europäer und Amerikaner ein willkommener Umweg, um den weltweiten Freihandel jenseits der WtO durchzusetzen.