

Gabriel
Felbermayr
& Martin
Braml

Der Freihandel hat fertig

 Amalthea

Wie die neue Welt(un)ordnung
unseren Wohlstand gefährdet

Gabriel
Felbermayr
& Martin
Braml

Der Freihändler hat fertig



Amalthea

Wie die neue Welt(un)ordnung
unseren Wohlstand gefährdet

Für Sophie und Markus

bleiben wir verbunden!

Besuchen Sie uns auf unserer Homepage **amalthea.at** und abonnieren Sie unsere monatliche Verlagspost unter **amalthea.at/newsletter**

Wenn Sie immer aktuell über unsere Autor:innen und Neuerscheinungen informiert bleiben wollen, folgen Sie uns auf Instagram oder Facebook unter **@amaltheaverlag**



Sie möchten uns Feedback zu unseren Büchern geben?
Wir freuen uns auf Ihre Nachricht an **verlag@amalthea.at**

Redaktioneller Hinweis:

In Fällen, in denen aus Gründen der Stilistik das generische Maskulinum verwendet wird, sind grundsätzlich immer alle Geschlechter gemeint.

Der Umwelt zuliebe #ohnefolie

© 2024 by Amalthea Signum Verlag GmbH, Wien

Alle Rechte vorbehalten

Umschlaggestaltung und Satz: Anna Haerdtl und Barbara Reiter mit
Andrea Weingrill, Bureau A/O

Lektorat: Martin Bruny

Herstellung: VerlagsService Dietmar Schmitz, Erding
Gesetzt aus Freight Text Pro, Neue Haas Grotesk Display Pro, Ysans

Designed in Austria, printed in the EU

ISBN 978-3-99050-266-2

eISBN 978-3-903441-34-7



08 VORWORT

14 KAPITEL 1 WOHLSTANDSMOTOR FREIHANDEL

- 18 Eine kurze ideengeschichtliche Einordnung
- 22 Handelsoffenheit als Maß für Teilnahme am Welthandel
- 24 Der komparative Vorteil in Mitteleuropa
- 27 Auf die Wertschöpfung kommt es an
- 29 Die Güterhandelsstatistik
- 31 Warum Dienstleistungshandel immer wichtiger wird

38 KAPITEL 2 IST DIE WTO HIRNTOT?

- 39 Wie es zur Welthandelsorganisation kam
- 41 Das erste Grundprinzip des Welthandels: Meistbegünstigung
- 45 Das zweite Grundprinzip des Welthandels: Inländerbehandlung
- 47 Warum Handelsregeln?
- 49 Wie Handelsstreitigkeiten gelöst werden
- 56 Antidumping und die Frage, ob ein Ausgleich wirklich sinnvoll ist
- 60 Eine Frage der nationalen Sicherheit
- 61 Die Blockade der WTO-Gerichte
- 63 Warum die Großen mitmachen
- 65 Bilaterale Abkommen
- 69 Fazit

72 KAPITEL 3 COLBERTS VERMÄCHTNIS: EXPORTIEREN WIE DIE WELTMEISTER

- 76 Erklärbox: Leistungsbilanz
- 80 Warum Merkantilisten immer schon falschlagen
- 82 Von der Exportfinanzierung zum Auslandsvermögen
- 85 Wo Vermögen, da auch Schulden
- 87 Saldo der Leistungsbilanz und Arbeitslosigkeit
- 90 Die Struktur der Beschäftigung
- 94 Bilaterale Salden
- 96 Fazit

98 KAPITEL 4 TRUMPS HANDELSKRIEGE UND WAS SIE UNS LEHREN

- 102 Kalter Handelskrieg: Europa
- 106 Nachbarschaftsstreit: Mexiko
- 109 Vertane Chance: Pazifikregion
- 111 Die Mutter aller Handelskriege: Volksrepublik China
- 116 Das Vermächtnis der ersten Trump-Regierung

124 KAPITEL 5 WANDEL DURCH HANDEL?

- 129 [Erklärbox: Externer Effekt](#)
- 131 Über Krieg und Frieden
- 133 Handel als Beschaffungsexternalität: das Beispiel Erdgas
- 135 Sicherheit wurde zum blinden Fleck
- 139 Warum der Handel mit Diktaturen anders ist
- 144 [Erklärbox: Kaufkraftbereinigung](#)
- 145 Fazit

146 KAPITEL 6 ZURÜCK ZUR WIRTSCHAFTSSICHERHEIT

- 148 Resilienz versus Substitution
- 153 Wer das Ziel nicht kennt, wird den Weg nicht finden
- 159 Abhängigkeiten verringern durch kluge Diversifizierung
- 164 Kapazitätsmärkte für Krisenfälle
- 166 [Erklärbox: Kapazitätsmarkt](#)
- 167 Fazit

170 KAPITEL 7 ANGRIFF IST DIE BESTE VERTEIDIGUNG

- 172 Die Umkehrung der klassischen Subventionspolitik
- 176 Branchenneutrale Förderung, die auf Technologien und Innovationen abzielt
- 178 Die Vorbereitung der Sanktionspolitik
- 181 Wirken Sanktionen überhaupt?
- 183 Wie umgehen mit Schmuggel?
- 186 Technologieausschluss
- 191 Fazit

192 KAPITEL 8 AUSLANDSDIREKTINVESTITIONEN: AUSVERKAUF VON TECH-JUWELEN?

- 194 Feindliche Übernahme
- 195 [Erklärbox: Auslandsdirektinvestitionen](#)
- 198 Investieren in China: Erzwungener Technologietransfer?
- 203 Investitionsschutz – Blinder Fleck des WTO-Rechts
- 206 Ausländische Infrastrukturinvestitionen als Stachel im Fleisch
- 212 Fazit

214 KAPITEL 9 FREIHANDEL UND NACHHALTIGKEIT

- 217 Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz
- 224 Der klimapolitische Rechenfehler: die Produktionsbasierung der
Treibhausgasemissionen
- 229 [Erklärbox: Grünes Paradoxon](#)
- 230 CO₂-Bepreisung und Grenzsteuerausgleich
- 233 [Erklärbox: Emissionshandel](#)
- 236 Klimaclub als Lösung?
- 239 Wie hältst du's mit der Lieferkette?
- 242 Der falsche Weg: Europäische Lieferkettengesetze
- 245 Wie man es richtig machen sollte
- 248 Fazit

250 SCHLUSS: DER FREIHANDEL HAT FERTIG

256 ENDNOTEN

Kapitel 1

Wohlfahrts- motor Freihandel

»But the Russian invasion of Ukraine has put an end to the globalization we have experienced over the last three decades. We had already seen connectivity between nations, companies and even people strained by two years of the pandemic. It has left many communities and people feeling isolated and looking inward.«

Doch der russische Einmarsch in der Ukraine hat der Globalisierung, die wir in den letzten drei Jahrzehnten gekannt haben, ein Ende gesetzt. Wir hatten bereits erlebt, wie die Verbindungen zwischen Nationen, Unternehmen und sogar Menschen durch die zwei Jahre andauernde Pandemie belastet wurden. Sie hinterließ viele Gemeinschaften und Menschen mit dem Gefühl der Isolation und dem Blick nach innen.¹

LARRY FINK (*1952)

DEUTSCHLAND, Österreich und die Schweiz sind offene Volkswirtschaften. Sie verfügen über wenige eigene Rohstoffe. Ihre mittelständisch organisierte Industrie und auch immer mehr Dienstleister sind hoch spezialisiert und leben vom Exportgeschäft. Auf Basis der internationalen Arbeitsteilung erreichten unsere Volkswirtschaften hohe Pro-Kopf-Einkommen und eine hohe Lebensqualität. Die freiheitliche Welthandelsordnung gerät nun aber seit gut zehn Jahren massiv unter Druck, und damit steht auch unser Wohlstandsmodell im Feuer. Seine Gegner sitzen nicht nur in Moskau, Peking oder bisweilen Washington; sie sind auch innerhalb unserer eigenen Gesellschaften zu finden. Die Globalisierung weckt nicht mehr Hoffnungen auf Wohlstand

für alle, sondern schürt Ängste vor Kontrollverlust, Abhängigkeiten und ausländischen Erpressungsversuchen.

Handel gehört zur Fortschrittsgeschichte der Menschheit untrennbar dazu. Seit jeher trieben Menschen Handel – er ist nichts anderes als der Tausch wirtschaftlicher Güter. Handel ist immer für beide Seiten vorteilhaft, solange er freiwillig erfolgt, denn niemand würde einer Transaktion zustimmen, die individuelle Nachteile erzeugt. Handel erscheint als etwas sehr Natürliches, denn schon Kinder beginnen früh damit, Dinge untereinander zu tauschen oder mit ihren Eltern zu (ver-)handeln. Freier Handel liegt einer freien Gesellschaft zugrunde. Wir wollen einen engeren Fokus setzen und uns in diesem Buch mit dem internationalen Handel, dem sogenannten Außenhandel beschäftigen.

Die Unterscheidung zwischen Binnen- und Außenhandel ist erst sinnvoll, seit es staatliche Gebilde gibt. Damit blickt der Außenhandel zwar mittlerweile auf eine über 3000-jährige Geschichte, aber mitunter wirkt die Unterscheidung zwischen Binnen- und Außenhandel arbiträr: Wirtschaftlicher Austausch zwischen dem niederbayerischen Passau und dem oberösterreichischen Steyr – den Geburtsstädten der Autoren – fällt trotz einer Fahrdistanz von nur 139 Kilometern unter den Außenhandel, während etwa jener zwischen Passau und Flensburg mit einer Distanz von 979 Kilometern dem deutschen Binnenhandel zugerechnet wird. Dies ist so lange sinnvoll, wie der Nationalstaat unseren primären politischen Bezugsrahmen bildet. In der Europäischen Zollunion mit ihrer gemeinsamen Außenhandelspolitik sollte diese Unterscheidung aber an Relevanz verlieren. Es ist wenig verwunderlich und viel erforscht, dass der Handel mit der physischen Distanz abnimmt, sowohl innerhalb von Staaten als auch zwischen ihnen. Staatliche Grenzen wie die deutsch-österreichische stellen dennoch ein zusätzliches Handelshindernis dar, selbst wenn sich Währung, Sprache und Kultur gar nicht ändern. Gesetze, Regulierungen, Institutionen, Netzwerke und vieles mehr sind trotzdem anders. Innerhalb der EU ist der handelsabschreckende Effekt von nationalen Grenzen im Durchschnitt so hoch, wie das ein Zoll in der Höhe von 30 bis 60 Prozent wäre. Das sind sehr große Effekte, die den katalanischen Top-Ökono-

men Jaume Ventura in einer aktuellen Studie zur Behauptung veranlasst, dass »Europa weit weg davon ist, einen gemeinsamen Binnenmarkt zu besitzen«.²

Außerhalb der EU sind diese Grenzeffekte noch mal virulenter. US-Präsident Trumps ehemaliger Handelsbeauftragter Robert Lighthizer (*1947) betitelte seine Memoiren, auf die wir noch an der einen oder anderen Stelle eingehen werden, mit der treffenden Feststellung: »No Trade is Free« (Kein Handel ist frei). Innerhalb gut integrierter Märkte, wie etwa jenem der USA, ist der Effekt von Grenzen als Handelsbarrieren allerdings um ein Vielfaches geringer, man ist also näher dran am idealtypischen Freihandel – obwohl auch dort etwa zwischen den vormaligen Parteien des Amerikanischen Bürgerkrieges (1861–1865) die Grenzen der Bundesstaaten immer noch deutliche handelssenkende Wirkungen haben.³ Globalisierung bedeutet, dass die handelsbeschränkende Wirkung von Grenzen abnimmt. Gleichzeitig haben Grenzen auch ihr Gutes, denn nur innerhalb von Grenzen kann ein Staat seine Klima- und Umweltpolitik umsetzen und seine Sicherheitspolitik definieren. Dieses Spannungsfeld ist Kern dieses Buchs.

Bevor wir auf den institutionellen Rahmen des Welthandels eingehen – die Regeln der WTO bilden trotz aller Unzulänglichkeiten nach wie vor die Basis dafür (vgl. Kapitel 2) –, wollen wir uns kurz der Geschichte der Globalisierung widmen und in die wesentlichen Theorien der Freihandelsliteratur einführen. Sodann tauchen wir in die Frage ein, ob es aus strategischen und ökonomischen Gesichtspunkten sinnvoll ist, Handelsüberschüsse zu erwirtschaften (vgl. Kapitel 3). Mit Blick auf die anstehenden US-Präsidentschaftswahlen im November 2024 wollen wir in Kapitel 4 die Handelskriege aus der Zeit Trumps erster Präsidentschaft Revue passieren lassen und daraus Schlüsse für die Zukunft ziehen. Kapitel 5 befasst sich mit den derzeitigen geopolitischen Rivalitäten. In Kapitel 6 bis 8 diskutieren wir, wie es gelingen kann, kritische Abhängigkeiten zu verringern, Technologieführerschaft zu bewahren und Handelskriege auch offensiv zu führen – im Wesentlichen geht es dabei um handelsbeschränkende Maßnahmen. Der Anspruch dabei ist, trotz der Sicherung einer

wohlverstandenen nationalen (oder europäischen) Souveränität so viel Freihandel wie möglich zu erhalten. Kapitel 9 zu Klima- und Menschenrechtsaspekten befasst sich ebenfalls mit Handelsbeschränkungen.

EINE KURZE IDEENGESCHICHTLICHE EINORDNUNG

Phönizier in der Antike, Venezianer im Spätmittelalter, Spanier und Portugiesen, die damit die Neuzeit begründeten, später Holländer und Briten – die Geschichte ist reich an Beispielen erfolgreicher Handelsnationen. Analytisch beschäftigten sich erstmalig die britischen Ökonomen Adam Smith (1723–1790) und David Ricardo (1772–1823) mit etwas, was man heute als die ersten Handelstheorien bezeichnet.

Auf Ricardo geht das bis heute fundamentale Konzept der *komparativen Handelsvorteile* (auch Kosten- oder Wettbewerbsvorteile) zurück: Danach haben selbst Länder mit einem *absoluten Produktivitätsnachteil* in der Produktion sämtlicher Güter in mindestens einem Gut einen komparativen Handelsvorteil. Ricardo leitet an seinem berühmt gewordenen Beispiel des Handels von Wein und Tuch zwischen Portugal und England, das heute jeder Erstsemesterstudent der Volkswirtschaftslehre kennenlernt, die Handelsgewinne her, die entstehen, wenn sich beide Volkswirtschaften auf ihren komparativen Vorteil spezialisieren. Die Arbeitsteilung schafft einen Mehrwert, weil sich die Länder auf die Herstellung jener Güter und Dienstleistungen spezialisieren können, bei denen sie im Vergleich zu anderen Branchen die höchste Produktivität aufweisen. Handel erlaubt allen teilnehmenden Ländern also gleichzeitig, ihre knappen Ressourcen in den Bereichen zu konzentrieren, in denen ihre Produktivität am höchsten ist.

Die Implikationen reichen allerdings weit über den simplen Lehrbuchfall hinaus: Auch wenn wir Handelsvorteile beziehungsweise -nachteile heute meist als Wettbewerbsfähigkeit bezeichnen, liefert uns diese Theorie die Rechtfertigung dafür, warum Handel selbst zwischen sehr unterschiedlichen Volkswirtschaften wie den reichen Ländern der Nordhalbkugel und den ärmsten Volkswirtschaften Afrikas für beide Seiten vor-

teilhaft ist. In einem ricardianischen Handelsmodell sind die Handelsgewinne – also die entstehenden Mehrwerte – umso größer, je unterschiedlicher die beteiligten Volkswirtschaften sind. Deutschland ist besser in der Fertigung von Maschinen und Argentinien in der Aufzucht von Rindern. Daher sollten Maschinen gegen Rindfleisch getauscht werden. In diesem Konzept ist der Handel mit Österreich aus deutscher Sicht weniger attraktiv; schlicht weil die Österreicher auch gute Maschinen bauen und die Rinderaufzucht ähnlich teuer ist wie in Deutschland.

Die Gründe für die komparativen Handelsvorteile sind bei Ricardo erst mal nachrangig. Entscheidend ist, wer ein Gut zu den geringeren *relativen* Kosten herstellen kann. Dabei nahm er Unterschiede im Klima und in der Bodenbeschaffenheit an, die für komparative Vorteile in Portugal bei Wein und in England bei Wolle sorgten. In modernen Volkswirtschaften sind es oft Unterschiede in den verfügbaren Produktionstechnologien und -verfahren.

Die schwedischen Ökonomen Eli Heckscher (1879–1952) und Bertil Ohlin (1899–1979) entwickelten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein Handelsmodell, das die Struktur des Außenhandels als Folge von »Ausstattungen« liefert: Manche Länder sind mit viel Kapital ausgestattet, andere Länder wiederum mit einer großen Anzahl an Arbeitskräften. In einem kapitalreichen Land sind die Kapitalkosten relativ zu den Lohnkosten niedriger, folglich bilden sich in der kapitalintensiven Produktion komparative Kostenvorteile. Vice versa verfügt ein Land mit relativ vielen Arbeitskräften über komparative Vorteile bei der Produktion arbeitsintensiver Güter. Dass hoch entwickelte Volkswirtschaften heute einen Großteil ihrer Textilien importieren, liegt weniger daran, dass die Fertigungstechnik dafür nicht (mehr) bekannt wäre, sondern dass die Arbeitskosten dafür zu hoch sind.

Wir können heute mit dem sogenannten Balassa-Index die komparativen Vor- und Nachteile für alle Wirtschaftszweige und alle Volkswirtschaften quantifizieren. So ist nach wie vor empirisch klar, dass Deutschland, Österreich und die Schweiz in vielen Industriesektoren komparative Vorteile besitzen, wir gehen in Kapitel 7 darauf näher ein. Allerdings, das zeigen em-

pirische Untersuchungen, wurden diese in den letzten Jahrzehnten kleiner. Wenn die Globalisierung für eine schnelle und gleichmäßige Verbreitung von Technologien sorgt, dann treten allmählich andere Determinanten komparativer Vorteile in den Vordergrund. Sowohl das Modell von David Ricardo als auch die Heckscher-Ohlin-Variante können nicht erklären, warum ein großer Teil des Handels zwischen Volkswirtschaften stattfindet, die einander sehr ähnlich sind. Produktionstechnologien dürften sich heutzutage insbesondere dadurch angeglichen haben, dass sie durch global operierende Unternehmen in aller Herren Länder gelangen. Damit entfielen ein Grund für David Ricardos Handel. Das Heckscher-Ohlin-Modell greift insofern jedoch zu kurz, als dass effiziente Produktion über unterschiedliche Input-Kombinationen gelingen kann. Die Automobilindustrie in Deutschland wurde mit der relativen Verknappung an Arbeitskräften über die Zeit immer stärker automatisiert und damit kapitalintensiver. Industrien sind dynamisch anpassungsfähig.

In den 1970er-Jahren, als neben der theoretischen Analyse immer bessere empirische Beobachtungen in den Wissenschaftskanon einfließen, konnten die Handelsstatistiken immer weniger mit den beiden Theorien in Einklang gebracht werden. Warum exportiert Frankreich Käse nach Italien und umgekehrt? Warum importieren die USA Automobile aus Japan und exportieren ihre eigenen anderswohin? Wenn die komparativen Vorteile rein industriespezifisch aufgeteilt wären, sollte man Käse oder Autos entweder importieren oder exportieren, aber nicht beides gleichzeitig. Statt *interindustriellem* Handel beobachtet man vorwiegend *intraindustriellen Handel*. US-amerikanische Ökonomen lieferten die Erklärung: Die nach ihren Erfindern benannten *Dixit-Stiglitz-Präferenzen* beschreiben Konsumwünsche in Form von *Bündeln an Produktvarianten*. Wer gerne Käse isst, möchte eben nicht nur eine Käsesorte essen, sondern eine Vielzahl genießen: Manchego aus Spanien, Parmesan aus Italien, Gruyère aus der Schweiz, französischen Camembert und so weiter. Waren kann man folglich nach ihrer Machart, den Zutaten und der Herkunft differenzieren. Anstelle von *homogenen Gütern* geht man heute bei den meisten Pro-

dukten von *heterogenen Gütern* aus. Rohstoffe sind typischerweise homogene Güter: Wer Benzin tankt, dem ist egal, ob es aus saudischem oder kolumbianischem Öl hergestellt wurde, ob Aral oder Shell oder Jet es vertreibt. Preis und Menge sind die einzig relevanten Faktoren. Aber schon ein Liter Milch ist nicht gleich ein Liter Milch: Regionalität, Tierfutter, Haltungsförm und vieles mehr geben dem Produkt spezielle Charakteristika. Milch ist ein heterogenes Gut, unsere Supermärkte, Kaufhäuser, Modegeschäfte und Webstores sind voll mit verschiedenen Varianten aus denselben Güterklassen. Man kann getrost das Hauptanliegen aller Marketingabteilungen dieser Welt darin sehen, ihre Produkte möglichst stark ausdifferenzieren. Damit wird dann vielleicht sogar Benzin zum differenzierten Gut.

Durch die Annahme von Konsumpräferenzen, wonach die Verfügbarkeit möglichst vieler Varianten einen Mehrwert darstellt, und der Unterscheidbarkeit von Gütern ein und derselben Güterklasse wurde die sogenannte Neue Handelstheorie maßgeblich vom späteren Nobelpreisträger und heutigen Kolumnisten der »New York Times« Paul Krugman (*1953) entwickelt. Ab den 1980er-Jahren konnte damit erklärt werden, warum nahezu gleiche (aber nicht perfekt gleiche) Waren durch die Welt hin- und hergehandelt werden. Zu den Handelsgewinnen zählt nun auch die immer größer werdende Produktvielfalt, gerade bei individuellen Konsumwünschen ein nicht zu unterschätzender Mehrwert. Auch schlechtere Qualität verschwindet dadurch vom Markt. Die Ostdeutschen haben diese neue Vielfalt nach der Wiedervereinigung kennen- und schätzen gelernt. Den Russen kam sie infolge der Handelssanktionen nach der Annexion der Krim im Sommer 2014 und noch mehr nach dem 24. Februar 2022 teilweise abhanden.

All diesen Theorien ist aber eine zentrale Botschaft gemein: Die Möglichkeit, Handel zu treiben, schafft Mehrwerte, die weit über bloße Umverteilung hinausreichen. Die Spieltheorie nennt dies in Abgrenzung zum Nullsummenspiel ein Positivsummenspiel. Eine Partie Schafkopf oder Skat ist ein Nullsummenspiel: Was der eine am Tisch gewinnt, verliert der andere. Die

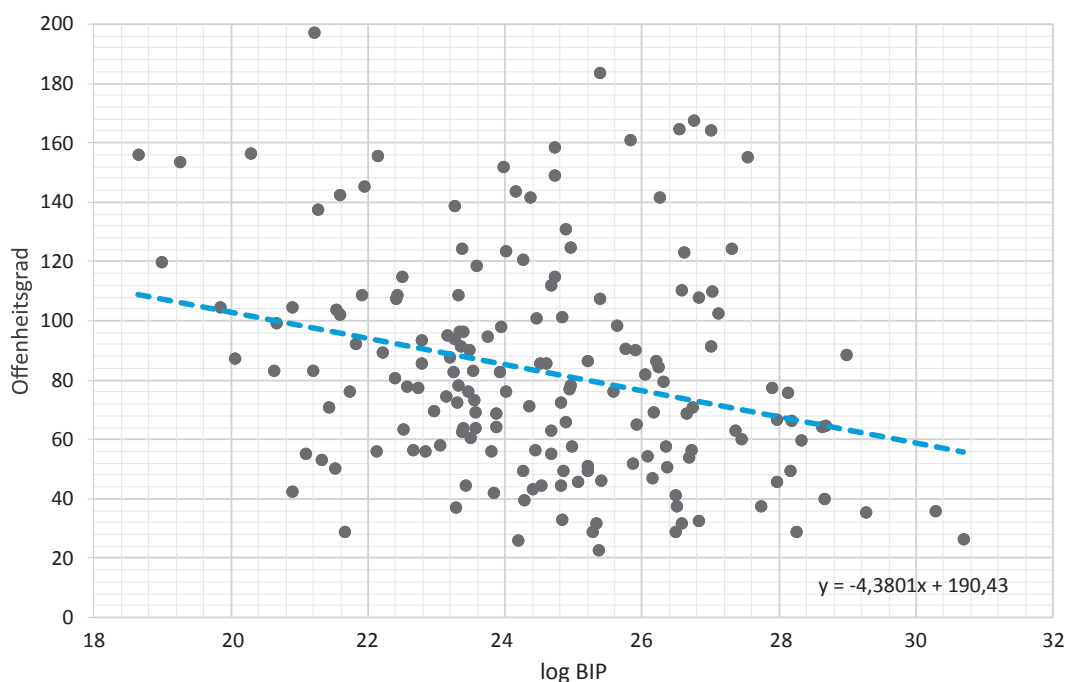
Summe aller Gewinne und Verluste am Ende eines Spieleabends ist gleich null. Bei einem Positivsummenspiel ist dies anders, denn dabei kann jeder gewinnen. Roulette hingegen ist ein Beispiel für ein Negativsummenspiel, sofern man die Bank nicht als Spieler zählt, und genau deswegen bieten Spielkasinos nur solche Spiele an. Donald Trump (*1946) und seine zahlreichen Anhänger sitzen genau diesem fundamentalen Missverständnis auf, indem sie auch beim internationalen Handel eine Nullsummenlogik unterstellen. Wenn China so sehr vom Handel profitiert, müsse schließlich jemand anderer verlieren. Ein Win-Win findet in einer solchen Gedankenwelt keinen Platz.

HANDELSOFFENHEIT ALS MASS FÜR TEILNAHME AM WELTHANDEL

Die Außenhandelsquote Deutschlands lag 2021 bei 89 Prozent, in Österreich bei 111 Prozent und in der Schweiz sogar bei 130 Prozent. Sie ist ein Maß für die *Handelsoffenheit einer Volkswirtschaft*, also wie sehr ein Land in das internationale Handelssystem integriert ist, und errechnet sich, indem Importe und Exporte von Gütern und Dienstleistungen addiert und ins Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt gesetzt werden. In anderen europäischen Ländern ist diese Quote geringer, zum Beispiel in Frankreich (61 Prozent), Italien (63 Prozent) oder dem Vereinigten Königreich (59 Prozent). In China liegt sie bei 37 Prozent, in den USA gar nur bei 25 Prozent.⁴ Woher stammen diese Unterschiede?

Grundsätzlich gibt es einen Zusammenhang zwischen der Größe einer Volkswirtschaft und ihrer Offenheit. Danach gilt, dass kleinere Länder tendenziell offener sind. Dieser Zusammenhang ist kein Naturgesetz, zumal Handelspolitik eine große Rolle spielt. Nordkorea ist klein und de facto geschlossen für den internationalen Handel. Deutschland und Japan sind die dritt- und viertgrößte Volkswirtschaft der Welt und relativ offen. Vielmehr ist dieser Zusammenhang ein Durchschnitt, siehe dazu Abbildung 1:

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen volkswirtschaftlicher Offenheit und Größe der Volkswirtschaft



Quelle: Daten der Weltbank von 2019. Eigene Darstellung (171 Länder). Die gezeigte Regressionsgerade hat eine Steigung von circa -5 . Das bedeutet: Ein Land, das ein um 100 Prozent höheres BIP als der Länderdurchschnitt aufweist, hat einen Offenheitsgrad, der um fünf Prozentpunkte unter dem Länderdurchschnitt (83 Prozent) liegt. Für das BIP ist eine logarithmierte Darstellung gewählt (log BIP).

Dieser grundsätzliche Zusammenhang folgt dennoch einer Logik: Internationaler Handel bedeutet internationale Arbeitsteilung. Arbeitsteilung ist dort am sinnvollsten, wo Spezialisierungsvorteile vorliegen und diese im Inland nicht erreicht werden können. Für Luxemburg mit seinen knapp 700.000 Einwohnern erschien es wenig sinnvoll, wenn es eine eigene Automobilindustrie, Flugzeugindustrie, Fabriken für Kühlschränke und Fernseher und so weiter unterhalten müsste. Spezialisierung und technischer Fortschritt wären dann kaum erzielbar, weshalb kleine, geschlossene Volkswirtschaften – man denke wieder an Nordkorea als Extrembeispiel – so ineffizient wirtschaften und verarmen. Große Volkswirtschaften wie die USA mit ihren 330 Millionen Einwohnern oder China mit seinen 1,4 Milliarden Einwohnern können dagegen schon im Inland viele Spezialisierungsvorteile erreichen. Deshalb können sie deutlich autarker sein. Bei den USA kommt

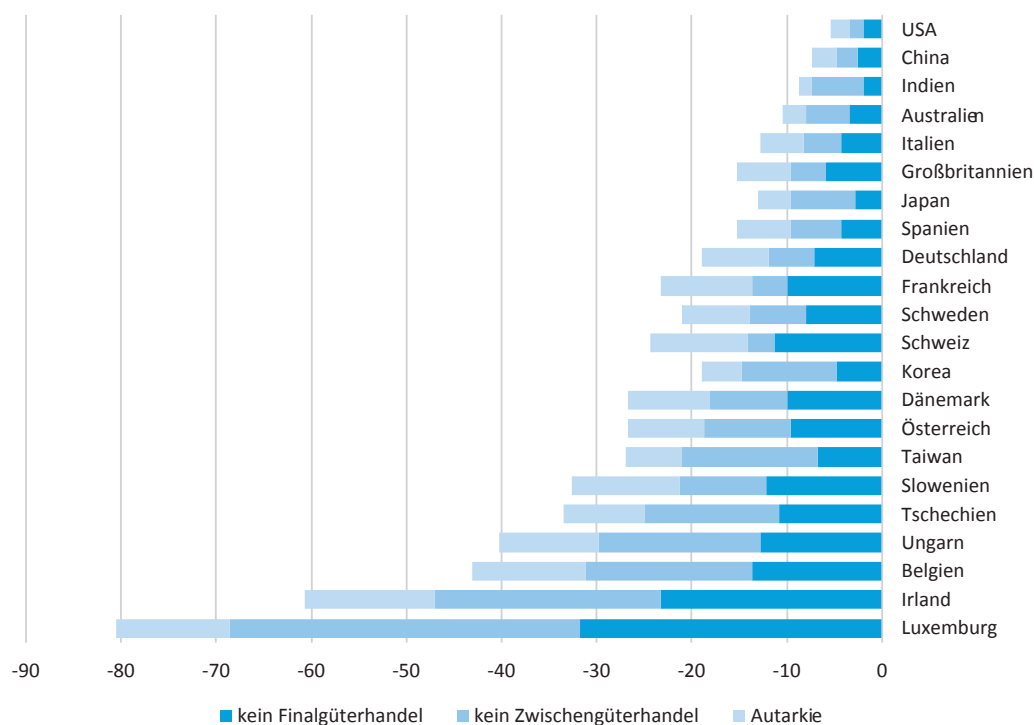
hinzu, dass sie über viele Rohstoffe einschließlich fossiler Energien verfügen und ob ihrer gewaltigen Landesfläche – mehr als das Doppelte der EU – eine ungemein leistungsfähige Landwirtschaft hervorbrachten. Entsprechend ist der Bedarf an Importen geringer, und damit wird auch weniger exportiert. Eine wichtige Funktion von Exporten ist nämlich, Erlöse zu erwirtschaften, mittels derer Importe finanziert werden können. Möglichst hohe Exporte zu erzielen, wie es der Merkantilismus nach Jean-Baptiste Colbert (1619–1683) im vorrevolutionären Frankreich zum Staatsziel erklärte, widerspricht allen Grundprinzipien moderner Wohlfahrtstheorie. Exporte sind kein Selbstzweck, sondern Mittel, um Importe finanzieren zu können. Darauf – und ob sicherheitspolitische Überlegungen nicht doch eine Rechtfertigung des Colbert’schen Merkantilismus geben können – gehen wir in Kapitel 3 ein.

DER KOMPARATIVE VORTEIL IN MITTELEUROPA

Mitteleuropa ist deutlich ärmer an Rohstoffen als zum Beispiel die USA, sodass vieles zunächst importiert werden muss. Daraus entwickelte sich die Spezialisierung hin zur Weiterverarbeitung, auch *Veredelung* genannt. In den Veredelungsindustrien werden etwa aus Rohstahl Maschinen, aus Seltenen Erden Halbleiter und aus Erdöl Plastik hergestellt. Der Zweck der Importe ist dabei nicht immer der Letztverbrauch, sondern die Weiterverarbeitung. Das treibt mitunter bizarr anmutende Blüten: So wurde Deutschland etwa zum weltgrößten Exporteur von Kaffeeprodukten, ohne dass zwischen Garmisch-Partenkirchen und Flensburg je Kaffeebohnen kultiviert worden wären. Auch Schokolade aus der Schweiz erfordert offenbar keine heimische Kakaoproduktion. Die Spezialisierung auf die Weiterverarbeitung im Zuge der Globalisierung wurde charakteristisch für die Volkswirtschaften Mitteleuropas. Das verarbeitende Gewerbe ist damit der zentrale Wettbewerbsvorteil von Ländern wie Deutschland, Österreich oder der Schweiz. Die Ausrichtung der Handelspolitik und die Konsequenzen aus neuen geopolitischen Gegebenheiten müssen dies mitdenken. Durch die Spezialisierung auf das verarbeitende Gewerbe entsteht nämlich eine doppelte Abhängigkeit vom

außenhandelspolitischen Umfeld: einerseits von den Zulieferern, von denen die Inputs stammen, und andererseits von den Absatzmärkten, an die die Finalgüter verkauft werden sollen. Diese Mittellage in der Wertschöpfung hat erhebliche strategische Konsequenzen: Offene Märkte sind für das Wohl und Wehe der Staaten Mitteleuropas viel wichtiger als für andere Länder – die angeführten Außenhandelsquoten zu Beginn des Kapitels legen davon Zeugnis ab. Mittels moderner Handelsmodelle lässt sich ein Gefühl für die Größenordnungen ermitteln, die mit dem Welthandel zur Disposition stehen:

Abbildung 2: Wohlfahrtsverluste bei Einstellung des internationalen Handels, in %



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 2 entstammt einer aktuellen eigenen Studie, die untersucht, wie eine Abschottung von Volkswirtschaften vom Welthandel auf die Wohlfahrt – gemessen als das reale BIP pro Kopf – wirken würde.⁵ Dabei wird ein sehr umfangreiches Modell eingesetzt, das alle wesentlichen Länder der Welt auf detaillierter sektoraler Ebene erfasst und vor allem auch die komplexen inter- und intranationalen Lieferverflechtungen abbildet.

Große Volkswirtschaften wie die USA, China oder Indien würden weniger als zehn Prozent ihrer Wohlfahrt einbüßen, wenn sie in Autarkie leben müssten; mittelgroße Länder wie die Schweiz oder Österreich verlören mehr als 25 Prozent, die größere deutsche Volkswirtschaft knapp unter 20 Prozent, eine sehr kleine Volkswirtschaft wie Luxemburg sogar 80 Prozent ihres Wohlstands. Würden die globalen Wertschöpfungsnetzwerke (»kein Zwischengüterhandel«) zerstört, aber immerhin der Handel von fertigen Gütern bliebe erhalten, wären die Effekte naturgemäß kleiner. In den allermeisten Ländern wäre der damit verbundene Wohlfahrtsverlust jedoch größer, als wenn der Handel mit Finalgütern zum Stillstand käme. Solche Szenarien sind sicherlich extrem; sie illustrieren aber die zentralen Mechanismen, mit denen die internationale Arbeitsteilung unseren Wohlstand und unsere Art zu leben beeinflusst. Es steht einiges auf dem Spiel.

In letzter Konsequenz erfordern diese Außenhandelsverflechtungen und der damit verbundene Wohlstand eine sehr hohe Bereitschaft, den europäischen Binnenmarkt auszubauen (mindestens zu erhalten!), das Welthandelssystem gegenüber Protektionismus zu verteidigen und sich klug auf Handelskriege vorzubereiten (vgl. Kapitel 5 bis 7).

Ausweislich amtlicher Statistiken haben Österreich und die Schweiz Außenhandelsquoten von über 100 Prozent. Das ist kein statistischer Fehler, sondern deutet darauf hin, dass ein wesentlicher Teil der Importe eben wieder reexportiert wird, was die klassische Handelsstatistik unterschlägt: Es werden darin Umsätze erfasst, und diese führen zu Mehrfachzählungen, je öfter ein Gut Landesgrenzen passiert. Die Wertschöpfungskette eines in China gefertigten Smartphones kann wie folgt stilisiert beschrieben werden: Grafikelemente aus den USA, Software-Codes aus Frankreich, Silikon-Chips aus Singapur, Edelmetalle aus Bolivien. Nur etwa 30 Prozent des Handels finden in finalen Gütern statt, 70 Prozent sind Vorprodukte als Teil von Wertschöpfungsketten.⁶

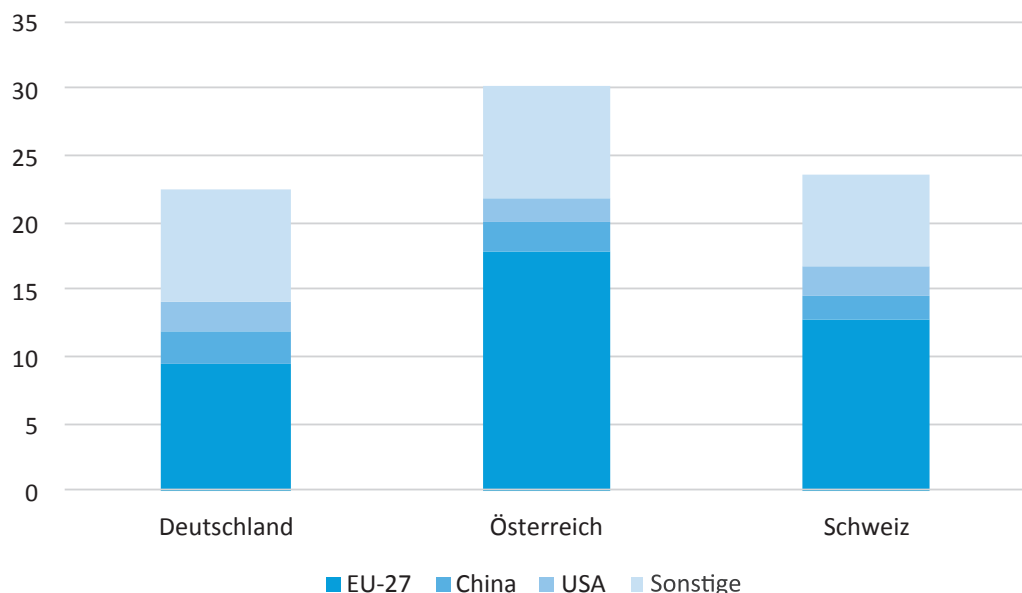
AUF DIE WERTSCHÖPFUNG KOMMT ES AN

Wenn das bloße Ziel der Globalisierung möglichst viel Handel wäre, dann könnten wir den Welthandel ganz einfach dadurch verdoppeln, dass jegliche Ware, bevor sie ihr endgültiges Ziel erreicht, beispielsweise noch eine Station auf Malta macht und von dort aus wieder exportiert würde. Materiell änderte sich allerdings gar nichts an den ökonomischen Abhängigkeiten, nur die Transportkosten stiegen. Dies verdeutlicht, woran gewöhnliche Handelsstatistiken kranken. Um etwa festzustellen, wie wichtig der heimische Beitrag zum Endprodukt ist und welche ökonomischen Abhängigkeiten tatsächlich bestehen, muss auf den Handel im Sinne von Wertschöpfungsbeiträgen abgestellt werden. Die OECD führte hierzu eine entsprechende Datenbank ein (TiVA). Daraus lassen sich nicht nur viele Rückschlüsse über den Aufbau von Wertschöpfungsketten ziehen, sondern auch Abhängigkeiten besser bewerten.

In Deutschland liegt der heimische Wertschöpfungsanteil bei Güterexporten bei rund 78 Prozent, in Österreich bei 70 Prozent und in der Schweiz bei 77 Prozent (Zahlen für 2020). Die Differenzen zu 100 Prozent zeigen spiegelbildlich die Importabhängigkeit von Vorprodukten, die benötigt werden, um überhaupt exportieren zu können. Abbildung 3 gliedert diese Differenzen näher nach Partnerländern auf. Es zeigt sich für alle drei Volkswirtschaften, dass Inputs aus der Volksrepublik China quantitativ kaum relevanter sind als aus den USA, in der Schweiz haben sogar die USA die Nase leicht vorn. Dies spiegelt sich nicht so sehr in der amtlichen Handelsstatistik wider, die wie oben erwähnt den bloßen Bruttohandel misst. Ein Grund für die vergleichsweise hohe Bedeutung der USA liegt darin, dass 90 Prozent der US-Exporte wiederum tatsächlich US-amerikanischer Wertschöpfung entspringen, während Chinas Exporte zu rund einem Fünftel vorher von anderswo importierte Vorleistungen enthalten (häufig aus Japan, Korea und Taiwan). Dennoch wird man unseren Partnern in Übersee mit dem Hinweis, dass unsere wesentlichen Abhängigkeiten aus innereuropäischen Verflechtungen erwachsen, keinen Tort antun.

Dass insbesondere die Bedeutung Chinas häufig überschätzt wird, zeigt noch ein anderer Vergleich: Deutschland und Österreich importieren etwa im gleichen Maß Zulieferungen aus den Visegrád-Staaten – Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn – wie aus China. Dieses aggregierte Bild sagt noch wenig über produktspezifische Abhängigkeiten, die mitunter viel höher sein können. Aber es dient der quantitativen Einordnung davon, welches Land in welchem Ausmaß für uns wirtschaftlich wichtig ist.

Abbildung 3: Importierte Wertschöpfung nach Partnerland, Anteil an Exporten, 2020, in %



Quelle: Daten von OECD-TiVa. Eigene Darstellung.

Inländische Wertschöpfungsanteile sind auch für andere wirtschaftspolitische Fragestellungen von höchster Relevanz: In Deutschland wird derzeit eine Debatte über eine vermeintlich stattfindende Deindustrialisierung geführt. Die Industrieproduktion, gemessen am Produktionsindex, liegt 2023 tatsächlich etwa 14 Prozent unter dem Niveau der Jahre 2017/18. Doch der Produktionsindex täuscht, denn gleichzeitig änderte sich die industrielle Wertschöpfung nicht merklich. Das bedeutet, dass die Wertschöpfungstiefe gestiegen sein muss, also weniger ausländische Wertschöpfung in der deutschen Industrie als Input dient.⁷Es lohnt sich daher genau hinzusehen, bevor man wirtschaftspolitische Rückschlüsse zieht.