
Das hohle Schutzversprechen des Protektionismus

Stefan Kooths

Die beispiellose Prosperität, zu der breite Bevölkerungsschichten in den kapitalistisch-marktwirtschaftlich geprägten Teilen der Welt in weniger als zehn Generationen gelangt sind, ist im Wesentlichen dem Zusammenspiel von Privateigentum, offenen Märkten, freier Preisbildung und unternehmerischem Wettbewerb zu verdanken. Demgegenüber ist bislang kein einziges Land mit zentraler Lenkung im Inneren und Abschottung nach aussen (Autarkie) erfolgreich gewesen. Gleichwohl sind derzeit neomerkantilistische Strömungen im Aufwind, die auf strategische Industriepolitik und Deglobalisierung drängen. Statt die marktwirtschaftlichen Erfolgsfaktoren zu stärken, setzt eine solche Politik – allen Fehlschlägen der Vergangenheit zum Trotz – abermals auf protektionistischen Interventionismus.

Die Marktwirtschaft bereitet solchen Bestrebungen immer wieder selbst den Boden, indem ihr der ökonomische Erfolg politisch zum Verhängnis wird. Denn wo Wohlstand entsteht, sind Verlustängste nicht weit. Wer wohlhabend geworden ist, wird anfällig für die Verheissung, das Erreichte zu schützen. Dies gilt umso mehr, wenn die Bedrohung für den eigenen Wohlstand vermeintlich von aussen kommt, was die Menschen anfällig für atavistische Reflexe macht. Protektionisten aller Couleur bedienen dann das Bedürfnis nach individueller Besitzstandswahrung. Genau das kann ein marktwirtschaftliches System niemals bieten. Es sichert vielmehr den Massenwohlstand auch dadurch, dass ihm eine Garantie gegen individuelle Verluste wesensfremd ist.

Adam Smith lag goldrichtig, als er die sozio-ökonomische Koordinationsleistung eines marktwirtschaftlichen Sys-

tems mit dem Bild der «unsichtbaren Hand» beschrieb. Darin liegt ein weiteres Handicap für offene Märkte und globale Integration im politischen Diskurs: Sind doch die Erfolgsfaktoren der Marktwirtschaft allesamt abstrakte Prinzipien, deren Beitrag für den alltäglichen Wohlstand nicht offensichtlich ist. Ihr Wirken im weltwirtschaftlichen Kontext ist für viele noch schwerer zu fassen. Das ist kein neues Phänomen, sondern begleitet die ökonomische Wissenschaft seit ihren Anfängen. Friedrich A. von Hayek hat es einst so auf den Punkt gebracht:

«Vielleicht trägt kein anderer einzelner Faktor so sehr zu dem häufigen Widerstand der Menschen bei, den Markt wirken zu lassen, wie ihre Unfähigkeit, sich vorzustellen, auf welche Weise sich ein notwendiges Gleichgewicht zwischen Nachfrage und Angebot, zwischen Ausfuhr und Einfuhr oder ähnlichem ohne bewusste Lenkung herstellen lässt.»¹

Die übrige Welt als Risiko

Neu am grassierenden Neomerkantilismus sind vor allem die Etiketten. Die moderne Industriepolitik zielt auf die «digitale und ökologische Transformation» des gesamten Wirtschaftsgefüges, wobei sie zentrale Lenkungsambitionen geltend macht. Und statt von «Autarkie» oder «Abschottung» sprechen die Protagonisten von «ökonomischer Souveränität», was aber in dieselbe Richtung weist: Es geht um das Zurückdrängen der globalen Arbeitsteilung. Die übrige Welt erscheint dabei als unzuverlässiger Kantonist, wenn nicht gar als potenzieller Aggressor, von dem es sich unabhängig zu machen gelte.

Übermächtig, wenn nicht gar bedrohlich wirkt die Welt jenseits der eigenen Landesgrenzen in dieser Vorstellung vor allem deshalb, weil sie als «das Ausland» in einem einzigen grossen Sektor aufgeht. Tatsächlich besteht die übrige Welt

¹ Friedrich A. v. Hayek: Die Verfassung der Freiheit. Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Band 3, 4. Aufl., Tübingen 2005, S. 521.

aber aus unzähligen Handelspartnern, die lediglich die Tatsache eint, keine Inländer zu sein. Diversifizierung, nicht Rückzug von der übrigen Welt, ist daher eine sinnvolle Strategie gegen Abhängigkeiten. So hat sich gerade in der Corona-Pandemie gezeigt, wie hilfreich die Integration in die Weltwirtschaft ist – sowohl auf der Beschaffungs- wie auf der Absatzseite.²

Das Schutzversprechen des Protektionismus ist in seinem Kern seit jeher fremdenskeptisch. Es vereinfacht in kollektivistischer Manier die Komplexität der Weltwirtschaft in zwei vermeintlich homogene Gruppen (Einheimische und Gebietsfremde) und konstruiert zwischen beiden einen Gegensatz, den es in der Realität nicht gibt. Die Menschen in der übrigen Welt sind nicht die Gegner der heimischen Akteure im Wirtschaftsprozess, sondern interessante Tauschpartner. Protektionismus schützt nicht die einen vor den anderen, sondern trennt sie voneinander und verbaut dadurch Wohlstandschancen für alle Seiten.³

Ein Risiko stellt die übrige Welt indes für den nationalen Interventionismus dar, denn an den Aussengrenzen endet die Reichweite staatlicher Zwangsmittel. Damit eröffnen sich für die heimischen Akteure Ausweichoptionen und der regulatorische Rahmen gerät unter Wettbewerbsdruck. Interventionismus nach innen und Protektionismus nach aussen bedingen sich insofern gegenseitig. Neben primitiven Ängsten vor Gefahren von aussen sind es die interventionistischen Kontrollansprüche, die eine «Null-Risiko-Gesellschaft» mehr und mehr zu einer geschlossenen Gesellschaft werden lassen. Damit erodieren die Grundlagen für den Wohlstand von zwei Seiten: Der Rückzug aus der Globalisierung verschenkt kostbare

² Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 2020/2021, Wiesbaden 2020, S. 198 ff.

³ Vgl. G. Felbermayr, J. Gröschel und B. Jung: Wohlfahrtseffekte der Handelsliberalisierung. Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Arbeitspapier 03/2017. Wiesbaden.

Tauschvorteile mit der übrigen Welt und der interne Interventionismus lässt die heimischen Wachstumskräfte erlahmen.

Wohlstand wurzelt in Tauschmöglichkeiten

Die Problematik des Protektionismus tritt deutlich zu Tage, wenn man sich die Grundlagen des Wohlstands vor Augen hält. Grundsätzlich bieten sich zwei friedliche Wege für die Güterversorgung: Kaufen (Tausch) oder Selbermachen (Produktion). Das gilt sowohl einzelwirtschaftlich als auch auf der Ebene eines Wirtschaftsraums. Selbermachen engt das Güterspektrum stark ein, weil es Spezialisierungsvorteile ungenutzt lässt und solche Güter (z. B. Rohstoffe), die nur ausserhalb der eigenen Landesgrenzen vorkommen, völlig unerreichbar bleiben (solange man auf Raub verzichtet, sich also in den friedlichen Kategorien des Wirtschaftens bewegt). Kaufen bedeutet Tauschen, also Geben und Nehmen. Weil Tausch eine freiwillige Interaktion ist, haben beide Seiten einen Vorteil davon. Bei jedem Tauschvorgang stellt das, was man hergibt, den Verzicht oder die Kosten dar und das, was man im Gegenzug erhält, ist dementsprechend der Erlös.

Das ändert sich nicht, wenn zwischen zwei Tauschpartnern eine Landesgrenze verläuft oder wenn sich die Akteure des indirekten Tauschs bedienen, also Geld als universelles Tauschmedium zwischen die verschiedenen Käufe schalten. Der güterwirtschaftliche Ausgleich muss dabei nicht in einer Rechnungsperiode erfolgen, sondern kann als Ergebnis des internationalen Kapitalverkehrs auf der Zeitachse verschoben werden.

Auch am Kapitalmarkt agieren private Akteure freiwillig. Das gilt sowohl innerhalb eines Wirtschaftsraums als auch zwischen Wirtschaftsräumen. Bei freiwilligem Kapitalverkehr hat niemand Anlass, sich unfair behandelt zu fühlen. Insbesondere gräbt ein Exportüberschuss der übrigen Welt keine Kaufkraft ab, weil diese über die gegenläufigen Netto-

kapitalströme zuvor vom Exportüberschussland abfließt, bevor sie dann über den Aussenhandel wieder zurückströmt.

Eine marktwirtschaftliche Ordnung zeichnet sich dadurch aus, dass sie ein Maximum an Tauschmöglichkeiten erschliesst. Im Ergebnis profitieren alle Beteiligten von offenen Märkten, weil lukrative Tauschmöglichkeiten durch internationalen Handel und Kapitalverkehr wie eine produktivitätssteigernde Erfindung wirken. Kann jemand im Ausland Güter günstiger produzieren als Unternehmen im Inland, folgt daraus, dass die heimischen Ressourcen (insbesondere Arbeitskräfte und der Kapitalstock) in anderen Produktionszweigen besser aufgehoben wären. Dieser Strukturwandel findet tagtäglich statt, innerhalb von Wirtschaftsräumen, aber auch grenzüberschreitend. Ihn aufzuhalten bedeutet, Produktivitätsgewinne zu verschenken, die andernfalls den Konsumenten zugutekämen.

Dominanz der Produzenteninteressen

Eine protektionistische Politik treibt nicht nur einen Keil zwischen Inland und Ausland, sie spaltet die Akteure auch innerhalb der Landesgrenzen, indem sie regelmässig die Interessen der Produzenten über die der Konsumenten stellt. Das hat zum einen polit-ökonomische Gründe, weil sich die Interessen der deutlich kleineren Zahl von Unternehmen branchenweise leichter organisieren lassen als jene der viel zahlreicheren Konsumenten (für das Gemeinwohl lohnt sich kein Lobbyverband). Zum anderen ist eine produzentenzentrierte Sicht dem Protektionismus seit jeher eigentümlich, sieht dieser doch in der Aussenwirtschaftspolitik vor allem den Zweck, für die heimischen Unternehmen das Beste am Weltmarkt herauszuholen.

Damit lassen sie aber ausgerechnet die wichtigsten Stakeholder eines Landes aussen vor – die Konsumenten: Ein Land als Wirtschaftsraum besteht nicht nur aus Unternehmen,

sondern in erster Linie aus privaten Haushalten, für deren Wohlergehen überhaupt erst ökonomische Aktivität stattfindet. Produktion und Absatz sind nicht der Zweck des Wirtschaftens, sondern Mittel zum Zweck. Der finale Zweck liegt im gegenwärtigen und zukünftigen Konsum.

Dieser simple Befund geht aus der Produzentensicht oft unter, weil dort der geschäftliche Erfolg oder Misserfolg an Gewinnen und Verlusten festgemacht wird und der Nexus zu den Konsumentenbelangen oft unscharf bleibt. Aus diesem Grund sind Unternehmensvertreter im Gegensatz zu Ökonomen meist auch keine glühenden Befürworter des Wettbewerbs, jedenfalls dann nicht, wenn es um ihre eigenen Absatzmärkte geht. Aus ökonomischer Sicht ist die Insolvenz eines Unternehmens, das mehr Werte vernichtet als schafft, ein «Erfolg» in dem Sinne, dass die dort bislang gebundenen Ressourcen für produktivere Zwecke freigesetzt werden. Funktionsfähige Marktprozesse sollen genau das leisten. Sie sollen die (typischerweise im Eigentum der privaten Haushalte stehenden) Ressourcen in die ertragreichste Verwendung lenken. Wer etwa den Arbeitskräften diesen Strukturwandel ersparen will, lässt sie das in Form entgangener Konsummöglichkeiten teuer bezahlen. Das gilt auch dann, wenn ausländische Wettbewerber den Strukturwandel vorantreiben.

Das mag für die unmittelbar Betroffenen insbesondere in der kurzen Frist unbequem sein, insgesamt finden sich aber keine Beispiele für Wirtschaftsräume, die sich jemals durch Abschottung bessergestellt hätten. Das gilt nicht zuletzt für die Konsummöglichkeiten der unteren Einkommenschichten, die als Konsumenten sogar überproportional vom freien Aussenhandel profitieren, weil sie typischerweise einen besonders hohen Anteil ihres Haushaltsbudgets für international handel-

bare Güter ausgeben.⁴ Protektionismus wirkt daher wie eine regressive Einkommensteuer.

Mythos Aussenbeitrag: Verfehtes hydraulisches Makrodenken

Die produzentenzentrierte Sicht führt in der merkantilistisch geprägten Makroökonomie dazu, ein Land wie ein grosses Unternehmen aufzufassen. In dieser Doktrin bilden die Verkäufe an die übrige Welt (Exporte) die Erlöse (Geldzufluss), die Käufe in der übrigen Welt (Importe) gelten als Kosten (Geldabfluss). Die Vorteilhaftigkeit des internationalen Handels wird dann am Aussenbeitrag – dem Saldo aus Ex- und Importen – festgemacht.⁵ Dies gipfelt im Vorwurf an die Überschussländer, sie würden die übrige Welt ausbeuten oder auf deren Kosten leben. Der handlungslogisch bereits widerlegte Irrtum vom Welthandel als Nullsummenspiel – wenn jeder einzelne Tauschakt beiderseits vorteilhaft ist, muss das auch im Aggregat gelten – kehrt so über ein hydraulisches Makrodenken wieder in die Debatte zurück.

Kaum ein Zusammenhang hat zu diesem Missverständnis so sehr beigetragen wie die verwendungsseitige Definition des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Diese hat ihren Ursprung in der schlichten Identität von Aufkommen und Verwendung aller Güter, über die in einer Periode zusätzlich disponiert werden kann. So steht das Ergebnis der heimischen Wirtschaftsleistung (BIP) und die aus dem Ausland bezogenen Güter (Im) den ökonomischen Akteuren eines Landes insgesamt für Konsum (C), Investitionen (I) und Exporte (Ex) zur Verfügung: $BIP + Im = C + I + Ex$. Mehr Importe ermöglichen

⁴ Vgl. P. D. Fajgelbaum and A. K. Khandelwal: Measuring the unequal gains from trade. NBER Working Paper, No. 20331, 2014.

⁵ Vgl. S. Kooths: Mythos «Außenbeitrag». Kiel Focus, Nr. 209 (09/2017), Institut für Weltwirtschaft, Kiel; sowie S. Kooths: «Unsere» aktive Leistungsbilanz, Kiel Focus, Nr. 159 (02/2014), Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

daher mehr Konsum oder mehr Investitionen oder mehr Exporte.

Stellt man die Identität von Aufkommen und Verwendung zur BIP-Definition um, ändert sich inhaltlich nichts, aber es resultiert eine Gleichung, deren suggestive Kraft die Protektionisten dieser Welt immer wieder überwältigt ($BIP = C + I + Ex - Im$). Die Höhe der heimischen Wirtschaftsleistung hängt jedoch nicht vom Aussenbeitrag ($Ex - Im$) ab, sondern von der Faktorausstattung (Umfang und Struktur des Kapitalstocks, Anzahl und Qualifikation der Arbeitskräfte) und den sonstigen Standortqualitäten (Wissen, Ordnungsrahmen, Steuersystem). Kurzfristig können zwar konjunkturelle Schwankungen auch aus dem Aussenhandel herrühren, aber das kann die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit des Aussenhandels und des internationalen Kapitalverkehrs nicht in Frage stellen.

Wirtschaften bedeutet, mit knappen Ressourcen zu disponieren. Ein Importüberschuss impliziert den Zugriff auf die Ersparnisse der übrigen Welt und lockert so die gegenwärtige Knappheit im Austausch gegen eine spätere Gegenleistung. Güterwirtschaftlich bedeutet ein Importüberschuss daher keine Ausbeutung, sondern eine Mehrung der Mittel, mit denen gewirtschaftet werden kann. Das erlaubt entweder mehr heutigen Konsum oder über höhere Investitionen mehr zukünftigen Konsum. Während bei konsumtiver Verwendung unterschiedliche Zeitpräferenzen von Gläubigern und Schuldnern den gegenseitigen Tauschvorteil hervorbringen, lässt sich bei investiver Verwendung die Produktivität der heimischen Arbeitskräfte erhöhen, weil sie mit mehr Kapitalgütern ausgestattet werden, als es die eigene Ersparnis hergibt. Umgekehrt profitieren die Kapitalexporthoren von einer höheren Rendite als bei einer Anlage im Inland (andernfalls müssten sie nicht ausserhalb nach Anlagegelegenheiten suchen). Beide Seiten stellen sich besser, und zwar dadurch, dass die zukünftigen Konsummöglichkeiten durch eine effizientere Ressourcenallokation steigen.

Angst vor ausländischer Konkurrenz als schlechter Ratgeber

Die abwegige Gleichsetzung von Wirtschaftsräumen mit Unternehmen motiviert auch die Sorge um die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines Landes. Protektionisten treibt seit jeher die Angst um, das eigene Land könne wettbewerbsunfähig werden und müsse sich daher auf allen Gütermärkten der übermächtigen ausländischen Konkurrenz geschlagen geben. Auch hier liegt der Irrtum in der verfehlten produzenten-zentrierten Sicht auf ganze Wirtschaftsräume. Einzelne Unternehmen gehen unter, wenn ihre Umsätze ihre Kosten nicht auf Dauer decken. Das kann an falschen Produkten liegen, schlechter Organisation oder verfehltem Technologieeinsatz. Die Preise auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten sind für das einzelne Unternehmen kaum zu beeinflussen – hierin spiegelt sich ja gerade der anonyme Bewertungsprozess des Marktes. Und hierin liegt auch der entscheidende Unterschied zwischen Unternehmen und Wirtschaftsräumen, in denen sich Güter- und Faktorpreise anpassen können, die damit nicht Teil des Datenkranzes sind.

Spätestens seit David Ricardo ist bekannt, dass Länder nicht «wettbewerbsunfähig» werden können, weil allein schon komparative Kostenvorteile, die es immer gibt, genügen, um erfolgreich im weltweiten Wettbewerb mitmischen zu können. Daher droht Ländern auch dann nicht der Untergang, wenn sich die dortigen Unternehmen als in allen Belangen physisch weniger produktive Underdogs auf den freien Aussenhandel einlassen. Denn die Akteure in einem Land können irgendetwas immer relativ besser als diejenigen in anderen Ländern. Daher sind sie auch in der Lage, im Wettbewerb zu bestehen. Sie können also anderen Marktteilnehmern immer ein lukratives Angebot machen, indem sie ihnen deren höhere Opportunitätskosten vom Hals halten.

Das ist keine Besonderheit des Aussenhandels, sondern ein universeller Mechanismus des arbeitsteiligen Wirt-

schaftens. Immer vorausgesetzt, dass die Preise beim Tauschgeschäft nicht in einem solchen Ausmass durch Abgaben belastet werden, dass sich komparative Kostenvorteile nicht mehr in absolute Preisvorteile übersetzen können – und auf die kommt es bei den Kaufentscheidungen der Nachfrager naturgemäss an. Erhebt ein Land prohibitive Zölle auf seine Importe, wird es bald auch nichts mehr exportieren, weil den ausländischen Kunden die Tauschmöglichkeit genommen wird. Eine Kreditfinanzierung wäre auch kein Ausweg, weil die Rückzahlung nur in Form von Gütern erfolgen kann, welche die eigene Zollmauer aber ja gerade nicht ins Land kommen lässt. Wer so verfährt, kann einen Handelsüberschuss nur erzielen, wenn er seine Güter an die übrige Welt verschenkt. Spätestens hier müssten auch Protektionisten merken, dass das kein tragfähiges Geschäftsmodell sein kann.

Rückfall in die Stammesgesellschaft: «Buy domestic»

Obwohl für den freien Aussenhandel dieselben Gründe sprechen wie für den freien Binnenhandel, hat der weltweite Freihandel einen ungleich schwereren Stand. Hierbei wirken nicht zuletzt atavistische Instinkte nach. Diese sind aber in anonymen Grossgesellschaften dysfunktional geworden. Beim Binnenhandel bleibt der Tauschvorteil innerhalb derselben Gruppe. Diese war in Zeiten des Stammeslebens, das den weitestgehend grössten Teil der menschlichen Evolution geprägt hat, überschaubar. Solidarität und Altruismus zwischen den Stammesmitgliedern sowie Abgrenzung gegenüber Fremden waren der soziale Kitt, der die Stämme zusammengehalten hat und der auch heute noch Kleingruppen – Familien, Clubs, Freundeskreise – stabilisiert.

Der Übergang zum stammesübergreifenden Tauschhandel war ein gewaltiger zivilisatorischer Fortschritt, der die wenig ergiebige Selbstversorgung sowie den kontraproduktiven gegenseitigen Raub ablöste und am Beginn dessen steht,

was wir heute Globalisierung nennen – die Freiheit, sich den Geschäftspartner weltweit auszusuchen. Damit geht einher, den Tauschvorteil mit Fremden zu teilen – aber eben auch neue Tauschvorteile zu erschliessen. Das gilt bereits bei den allermeisten Binnengeschäften, weil die heutigen Nationalstaaten anonyme Grossgesellschaften sind und niemand alle Beteiligten kennt, mit denen er bei Markttransaktionen direkt oder indirekt in Tauschbeziehungen tritt. Gleichwohl gelingt es Protektionisten immer wieder, an tiefsitzende Atavismen zu appellieren, wenn sie zu «Buy British» oder «Buy American» aufrufen, damit der Tauschvorteil im eigenen Kollektiv bleibt. Staatsgrenzen haben in dieser Denkweise nur die alten Stammesgrenzen ersetzt. Märkte sind einst entstanden, um den Tausch über solche Stammesgrenzen hinweg auszudehnen. Appelle, im Inland einzukaufen, bedeuten daher einen krassen zivilisatorischen Rückschritt.

Freihandel ist mehr als Meistbegünstigung à la WTO

Das tradierte Misstrauen gegenüber Gebietsfremden trägt auch heute noch dazu bei, dass sich merkantilistische Reflexe immer wieder gegen kosmopolitisches Freihandelsdenken durchsetzen.⁶ Dabei erweist sich immer wieder das Beharren auf Reziprozität als Bremsklotz. Das Öffnen der eigenen Märkte für ausländische Anbieter gilt im Verhandlungspoker als Zugeständnis, das man nur gewährt, wenn das Ausland seinerseits den Schlagbaum für den Güterverkehr hochzieht. Exporte sind gut, weil sie Arbeitsplätze bringen, Importe schlecht, weil sie Arbeitsplätze kosten: so die schlichte Logik der Protektionisten.

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich Handelsströme beim Abbau von Protektionismus ändern, sonst könnte

⁶ Vgl. zum Folgenden ausführlicher S. Kooths: Offene Märkte zum Schutz der inneren Wettbewerbsordnung – Ein Plädoyer für unilateralen Freihandel. Liberales Institut, LI-Paper (Dezember 2019), S. 6 ff.

man es auch lassen. Denn es sind gerade die neuen Handelsmuster, in denen sich die Spezialisierungsvorteile zeigen. Protektionisten sehen das weniger gelassen, sondern erkennen hier vielmehr den sensibelsten Punkt des Freihandels. Daher wird im Vorfeld minutiös eruiert, wie sich die jeweiligen Marktöffnungen gegeneinander aufrechnen lassen. Nur wenn man mindestens so viele neue Absatzmärkte gewinnt, wie man der übrigen Welt zugänglich macht, gilt ein Handelsabkommen als gelungen. Bei «Freihandelsgesprächen» treffen somit nicht selten verkappte Protektionisten aufeinander, die mühsam miteinander ringen, in ständiger Sorge, am Ende die eigenen Märkte unnötig weit geöffnet zu haben. Im Ergebnis dauern solche Handelsgespräche sehr lange und führen – wenn sie denn abgeschlossen werden – zu dicken Vertragswerken. Echter Freihandel ginge schneller und schlanker.⁷

Auch in der WTO geht es nicht um gänzlich freien Handel, sondern um Meistbegünstigung bzw. Nichtdiskriminierung. Das soll ihre Bedeutung für die Weltwirtschaft nicht schmälern; aber das Ziel, alle Handelspartner – und damit alle ausländischen Unternehmen – möglichst gleich zu behandeln, ist etwas anderes, als alle Unternehmen (inländische wie ausländische) gleich zu behandeln. Nur letzteres ist Freihandel.

Retorsionslogik als Einfallstor der strategischen Industriepolitik

Handelsschranken im Namen des Freihandels sind in Form von Retorsionszöllen, mit denen protektionistischere Länder zum Abbau ihrer Zollmauern bewogen werden sollen, seit langem bekannt. Über die Erfolgsaussichten einer solchen Politik und die Praktikabilität der ihr zugrunde liegenden Optimalzolltheorie mag man geteilter Meinung sein.

⁷ Siehe hierzu auch Krugman, P.: What Should Trade Negotiators Negotiate About? *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (March 1997), S. 113-120.

Aller medialen Aufmerksamkeit für Zollkonflikte zum Trotz haben die nichttarifären Handelshemmnisse den Zollmauern aber ohnehin längst den Rang abgelaufen. Damit gewinnt mit Blick auf den grassierenden Neomerkantilismus das Retorsionsprinzip eine neue Qualität. Nämlich dann, wenn es über die Frage der Zollsätze hinaus auf jegliche Form unliebsamer Wirtschaftspolitik im Ausland ausgeweitet wird. Im Ergebnis wird so jeder industrie- und technologiepolitische Eingriff im Ausland zur Rechtfertigung für entsprechende Interventionen im Inland.

Nach Beispielen muss man nicht lange suchen. Europäische Industriepolitiker werden nicht müde, vor der «technologischen Bedrohung» durch US-amerikanische Digitalkonzerne und der «strategischen Bedrohung» durch China zu warnen. Um von beiden unabhängig zu werden – ein Neuaufguss des Autarkiedenkens – liegt die Antwort nach dieser Lesart in europäischen Champions, die den Big Playern am Weltmarkt Paroli bieten können. Wenn es sein muss, auch unter Hintanstellen der eigenen Wettbewerbsregeln. Das ist ein Einfallstor für jedwede Form des Interventionismus.

Ein Land hätte viel zu tun, wollte es die Effekte aller fragwürdigen wirtschaftspolitischen Eingriffe in der übrigen Welt durch entsprechende heimische Gegenmassnahmen neutralisieren. Ein solches Unterfangen ist aussichtslos, weil es Wissen voraussetzt, das der Wirtschaftspolitik nicht zugänglich ist. Aber bereits der Versuch dazu birgt in Reaktion auf China die Gefahr, selbst immer chinesischer zu werden und sich so Stück für Stück von den eigenen Idealen zu entfernen – dem Selbstmord aus Angst vor dem Tod nicht unähnlich.

Steigende Opportunitätskosten verhindern globale Dominanz

Dass sich ein aufstrebendes Land wie China in der Aufholphase eher staatlich lenken lässt, weil die Richtung bereits von den höherentwickelten Ländern vorgezeichnet ist, kann kaum

überraschen. Auch das japanische Ministerium für Internationalen Handel und Industrie (MITI) hat in Japan einst den Aufholprozess mit massiven Eingriffen orchestriert, aber heute, da das Land an der Spitze des Fortschritts steht, ist die ehemalige Superbehörde unter neuem Namen nur noch ein Schatten früherer Jahre.

Umso mehr muss erstaunen, dass man der chinesischen Diktatur mit ihrem Repressionssystem zutraut, im Bereich der Zukunftstechnologien erfolgreicher zu sein. Und selbst wenn sie es wider Erwarten sein sollte – das wäre keine Bedrohung für die übrige Welt. Auch hier ist die merkantilistische Verdrängungsangst unbegründet, weil es kein fixes Quantum an Technologien gibt, das die Menschheit entwickeln kann.

Da auch in China die Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte nicht unendlich ist, bedeutet jede Investitionslenkung in Technologie A immer auch eine Entscheidung gegen eine Technologie B oder gegen die Kombination von Technologie A mit einer Anwendung C. Dass ausgerechnet im Bereich der Innovation – dem Markenzeichen offener, marktwirtschaftlicher Wettbewerbssysteme – der Einfallsreichtum unternehmerischer Akteure hinter der Leistungsfähigkeit einer staatlichen Innovationsagentur zurückfallen soll, ist nicht plausibel und widerspricht allen Erfahrungen. Zum ersten Mal in der Geschichte wäre überlegenes Wissen über den Wert von Technologien in einer zentralen Behörde gebündelt, wobei – das wird oftmals übersehen – der Wert einer Technologie davon abhängt, inwieweit sie Konsumentenbedürfnissen dienstbar gemacht werden kann. Hochtechnologie als solche hat noch keinen Wert. Das mussten einst die Sowjetbürger bitter erfahren: Einer von ihnen war zwar als erster Mensch im All, der Rest stand aber auf der Erde vor leeren Regalen.

Subventionen für bestimmte Industrien müssen durch Abgaben finanziert werden, die anderen Wirtschaftsbereichen

auferlegt werden. Dort bieten sich dann automatisch Wettbewerbsvorteile für Unternehmen aus Ländern, wo diese Abgaben nicht anfallen. Speziell im Falle Chinas kommt noch hinzu, dass die dortigen Investitionen strategisch, d. h. längerfristig, getätigt werden. Das gibt den anderen Akteuren Zeit, sich anzupassen. Wollte die chinesische Regierung etwa unbedingt die übrige Welt mit subventionierten Solarpanels versorgen oder den heimischen Steuerzahlern die Entwicklungskosten für bestimmte Technologien aufbürden, dann können andere darüber nachdenken, wie sich diese Neuerungen mit den eigenen Produkten am besten kombinieren lassen, um daraus für die Konsumenten ein attraktives Bündel zu schnüren bzw. nun diejenigen Güter verstärkt anzubieten, von deren Produktion die chinesischen Strategen die Ressourcen abgezogen haben.

Die Wettbewerbsordnung vor Partikularinteressen schützen

Nicht zuletzt sprechen politökonomische Kosten in Form einer Deformation der heimischen Wirtschaftsordnung für grösstmögliche Zurückhaltung bei der Reaktion auf eine für falsch gehaltene Wirtschaftspolitik im Ausland – so berechtigt der Anlass auch sein mag, wenn ausländische Regierungen nicht nach den Regeln spielen, die man für richtig hält, weil sie in Form von Zöllen oder Subventionen in das freie Spiel der Marktkräfte eingreifen. Als Reaktion folgen dann Gegeninterventionen, typischerweise ebenfalls in Form von Zöllen und Subventionen, um die heimischen Anbieter vor unfairer Konkurrenz zu schützen.

Neben der nichttrivialen Frage der richtigen Dosierung gibt es noch ein weitaus grösseres Problem, das als «Rent Seeking» bekannt ist. Sobald der Staat sein interventionistisches Arsenal ausweitet, bietet er sich selbst all denen als Beute an, die schon immer Schutz vor lästiger auswärtiger Konkurrenz gesucht haben. Der Staat verfügt durch seine Hoheitsgewalt über Zwangsmittel, über welche die Privaten, die sich im

Leistungswettbewerb des Marktes zu bewähren haben, nicht verfügen sollen. Über den Einsatz der staatlichen Zwangsmittel entscheiden Bürokraten, die nicht allwissend sind. Und sie handeln in einem politischen Prozess, in dem private Akteure nun grosse Anreize haben, den Einsatz der staatlichen Zwangsinstrumente so zu beeinflussen, dass sie ihren Partikularinteressen dienen. Staatliche Zwangsinstrumente geraten so in Reichweite privater Akteure.

Die Schwierigkeit, die wettbewerbsverzerrenden Effekte ausländischer Protektion zu quantifizieren, erleichtert den Lobbyisten ihr Geschäft ganz erheblich, können sie doch ihren Wissensvorsprung umso besser gegenüber der Politik ausspielen. Das gilt im Grundsatz bereits für das Verhängen von Retorsionszöllen. Aufgrund der ungleich höheren Eingriffsintensität sind aber gerade diejenigen Gegenmassnahmen besonders anfällig, die zur Abwehr bzw. zum Ausgleich auswärtiger industriepolitischer Interventionen dienen sollen. Was ursprünglich als disziplinierendes Instrument gegen das Ausland gerichtet war, kann dann nach und nach zu einer interventionistischen Säure werden, die von innen heraus den wettbewerblichen Ordnungsrahmen in den Vergeltungsländern zersetzt.

Fazit: Der Protektionismus kann sein Schutzversprechen immer nur für Partikularinteressen auf Kosten des Gemeinwohls einlösen. Indem er ein hohes Wohlstandsniveau zu konservieren trachtet, untergräbt er das Fundament für weiteren Fortschritt. Bereits der nächsten Generation wird aber der Wohlstand von heute schon wieder bescheidener vorkommen – insofern wird nicht der Reichtum konserviert, sondern das Entwicklungsniveau. Das Ansinnen, die heimischen Unternehmen vor unfairer ausländischer Konkurrenz zu schützen, läuft Gefahr, die marktwirtschaftliche Wettbewerbsordnung zu zersetzen, in der sich diese Unternehmen überhaupt erst herausbilden konnten. Für den Wohlstand breiter Konsumenten-

schichten gibt es daher kaum ein grösseres Risiko als die Politik des Protektionismus.