

Ein Plädoyer für den Freihandel

Rationale Argumente für eine
emotional geführte Debatte



Ein Plädoyer für den Freihandel

Rationale Argumente für eine
emotional geführte Debatte

Impressum

Herausgeberin:

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2021, Berlin

Umschlagfoto und Kapiteltrenner: Silhouetten © Freepik/rawpixel.com

Gestaltung und Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR

Die Printausgabe wurde bei der Druckerei Kern GmbH, Bexbach, klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN: 978-3-95721-870-4

Auf einen Blick

Der Sammelband „Ein Plädoyer für den Freihandel“ bietet solide Fakten und will einen Beitrag leisten, die emotionale Debatte um die Globalisierung zu versachlichen.

Die Publikation zeigt:

- › Freihandel stärkt den Wohlstand aller Bevölkerungsgruppen in allen teilnehmenden Ländern.
- › Er erhöht Arbeitsschutz und Transparenz gerade in armen Ländern.
- › Er ist mit Blick auf den Klimaschutz gleichermaßen Teil der Lösung und des Problems.

Im ersten Kapitel „Freiheit steigert Wohlstand – auf der ganzen Welt“ zeigt Prof. Luca Rebeggiani, dass es einen klaren Zusammenhang zwischen der Offenheit von Volkswirtschaften und deren Wohlstand gibt. Er legt dar, dass dies ausdrücklich auch für arme Länder und einkommensschwache Bevölkerungsschichten gilt.

Als zentrale Argumente nennt er:

- › Die Globalisierung und der Freihandel induzieren einen enormen Effizienzzuwachs und somit für die meisten Menschen auf der Erde Wohlfahrtsgewinne. In vielen ehemals bitterarmen Ländern, die sich seit 1950 dem Freihandel geöffnet haben, haben sich die Lebensverhältnisse breiter Schichten so stark verbessert wie niemals zuvor in der Geschichte.
- › Nicht alle Bevölkerungsgruppen haben gleichermaßen vom freihandelsinduzierten Wohlstandszuwachs profitiert. Freihandel kann keine ordnungspolitischen Mängel vor Ort kompensieren.
- › Die Marschroute für die Zukunft: Die Idee des Freihandels gegen neomerkantile Tendenzen der politischen Linken und Rechten zu verteidigen, bei gleichzeitiger Stärkung der ordnungspolitischen Kompetenz von Nationalstaaten und multilateralen Organisationen.

Prof. Heribert Dieter beleuchtet im zweiten Kapitel, dass Freihandel Regeln benötigt. Es wird hier deutlich, dass der Nutzen durch die Globalisierung durch gute Regeln enorm steigt und dass schwächere Akteure besonders von diesen Regeln profitieren.

- › Ein liberales Handelsregime kann nur dann friedenssichernd wirken, wenn es keine großen Asymmetrien gibt. Auf Ebene der EU gibt es hierzu klare Regeln, auf globaler Ebene dagegen sollte mit mehr Nachdruck an diesen gearbeitet werden.
- › Internationale Arbeitsteilung ist in fast allen Fällen nützlich, aber es bedarf politischer Maßnahmen, um Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dazu gehören in erster Linie Marktzutrittschancen für Menschen ohne Arbeit, Anreize um die berufliche Qualifikation zu verbessern, Umverteilung von Markteinkommen durch Steuern und Sozialleistungen sowie die Beseitigung verkrusteter Wirtschaftsstrukturen.

Im dritten Kapitel beleuchtet Prof. Galina Kolev die Frage, ob Freihandel dem Klima schadet. Sie kommt zu dem Schluss, dass es diesen klaren Zusammenhang nicht gibt, der in der öffentlichen Debatte oft axiomatisch hingenommen wird.

- › Die Daten und der Einblick in die relevante Literatur deuten an, dass der Zusammenhang zwischen dem Anstieg des internationalen Handels und der globalen Treibhausgasemissionen keineswegs eindeutig ist.
- › Durch handelspolitische Instrumente können die internationalen Handelsströme und die Handelspolitik CO₂-Emissionen kompensieren und einen positiven Beitrag zur klimapolitischen Transformation leisten – allerdings nur begleitend.
- › Die Hauptlast bei der Lösung dieses globalen Problems bleibt bei der Klimapolitik. Sie verfügt über effiziente Instrumente, um die negativen Effekte des Klimawandels zu bepreisen und auf diese Weise die erstbeste Lösung für das bestehende Problem zu liefern.

Dr. Axel Berger zeigt im vierten Kapitel, dass der Versuch durchaus funktioniert, im Rahmen von Handelspartnerschaften auch Regeln in Bezug auf Nachhaltigkeit oder Sozialstandards zu setzen.

- › Umwelt- und Nachhaltigkeitsklauseln sind zu einem integralen Bestandteil von modernen Handelsabkommen geworden. Die neuere empirische Forschung zeigt, dass diese Verschränkung von Handels- und Nachhaltigkeitspolitik positive Wirkung auf ökologische und soziale Standards in den Partnerländern hat und zudem auch die positive Wirkung von Freihandelsabkommen auf Handelsflüsse nicht einschränkt.
- › Handelsabkommen mit Umwelt- und Arbeitsklauseln können ein wichtiger Baustein der internationalen Nachhaltigkeitspolitik sein. Allerdings ist deren unmittelbare Wirksamkeit keinesfalls garantiert und Veränderungen hin zu mehr Nachhaltigkeit brauchen eine breit angelegte Strategie und Unterstützungsmaßnahmen aus anderen Bereichen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 7

Jan Cernicky

1. Freihandel steigert Wohlstand – auf der ganzen Welt 11

Luca Rebeggiani

1.1 Einleitung	11
1.2 Freihandel verändert die Welt	12
1.3 Freihandel und Wohlstand	13
1.4 Freihandel, Einkommensverteilung und Armut	15
1.5 Freihandel und Arbeitsmärkte in hochentwickelten Ländern	20
1.6 Freihandel und Arbeitsschutz	22
1.7 Fazit und Ausblick	24

2. Der wirtschaftliche und soziale Nutzen einer liberalen Handelsordnung 25

Heribert Dieter

2.1 Einleitung: Warum Handel treiben?	25
2.2 Wohlstand und Frieden durch Handel?	26
2.3 Der Nutzen für arme Länder	28
2.4 Die Nachteile weltweiter Arbeitsteilung in Industrieländern	29
2.5 Die internationale Handelspolitik und Krise der WTO	32
2.6 Freihandelsabkommen: Konkurrenz für die multilaterale Ordnung	34
2.7 Der internationale Handel aus Sicht von Entwicklungsländern	35
2.8 Zukunftsperspektiven für den internationalen Handel	37

3. Freihandel und Klimaschutz 38

Galina Kolev

3.1 Einleitung	38
3.2 Klimawirkungen des internationalen Handels	39
3.3 Handelspolitische Ansätze für klimapolitische Herausforderungen	45
3.4 Multilaterale handelspolitische Ansätze für mehr Klimaschutz	47
3.5 Fazit	49

**4. Nachhaltigkeitskapitel in EU-Freihandelsabkommen:
Motivation, Ausgestaltung und Wirkungen** **50**

Axel Berger

4.1 Einleitung	50
4.2 Nachhaltigkeitsaspekte in Freihandelsabkommen	52
4.3 Nachhaltigkeit in EU-Handelsabkommen	56
4.4 Zusammenfassung und Ausblick	60

Literatur **62**

Autorinnen und Autoren **71**

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung **71**

Einleitung

Jan Cernicky

In den letzten Jahren ist ein erstaunlicher Trend zu beobachten: Obwohl in Deutschland Wohlstand und materielle Sicherheit so hoch sind wie nie zuvor, wenden sich viele Menschen von einer der dafür hauptverantwortlichen Ursache ab: dem Freihandel.

Unstrittig ist, dass der Außenhandel maßgeblich zur ökonomischen Erfolgsgeschichte Deutschlands beigetragen hat. Seit 1960 hat sich der deutsche Außenhandel von etwa 46 Milliarden Euro auf 2,5 Billionen Euro etwa verfünzigfacht. In dieser Zeit hat sich auch der Lebensstandard der Menschen in Deutschland deutlich verbessert. Dies liegt nicht allein an der gestiegenen Integration Deutschlands in den Welthandel – doch dies ist sicherlich ein zentraler Faktor hierfür.

So hängt ein Viertel der deutschen Arbeitsplätze direkt oder indirekt vom Außenhandel ab; in der Industrie sogar die Hälfte. Dies trug dazu bei, dass es in Deutschland noch nie so viele Erwerbstätige in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gab wie heute. Die durch den Handel induzierte globale Arbeitsteilung führte zur Spezialisierung in der deutschen Wirtschaft, was die Produktivität insgesamt erhöht und die Arbeitszeit auf ein historisch niedriges Niveau gesenkt hat. Gleichzeitig ist das durchschnittliche Nettoeinkommen so hoch wie nie. Was dabei oft übersehen wird: Letztendlich wirken sich die Gewinne durch den Freihandel positiv auf die wirtschaftlichen Möglichkeiten aller Bürgerinnen und Bürger aus, also auch derjenigen, die in durch die Globalisierung unter Druck geratenen Sektoren arbeiten. Denn auch die Steuereinnahmen sind hoch wie nie. So kann sich der Staat eine ambitionierte Sozialpolitik leisten und die bestehende Einkommensungleichheit durch Umverteilungspolitik reduzieren. Die Quote der Personen, für die ein Armutsrisiko besteht, liegt seit gut zehn Jahren bei etwa 15 Prozent. So niedrig war sie nur einmal in der Geschichte: am Ende des sogenannten Wirtschaftswunders Mitte der 1970er Jahre.

Auch in Bezug auf Lebensqualität, Gesundheit und Sicherheit geht es den Deutschen so gut wie nie: Die durchschnittliche Lebenserwartung liegt etwa 15 Jahre höher als 1960, Luft und Wasser waren seit Beginn des Industriezeitalters nie so sauber. Auch die Zahl der Straftaten liegt laut polizeilicher Kriminalitätsstatistik so niedrig wie nie seit 1980, wobei eine Vergleichbarkeit für den Zeitraum davor fraglich ist. Die Bürgerinnen und Bürger können sich immer bessere und sicherere Produkte leisten. Beispielsweise liegt die Zahl der Verkehrstoten mit etwa einem Drittel der Werte von 1960 auf dem niedrigsten Niveau seit Einführung der Messungen.

Trotz dieses Zusammenhangs – der in dieser Publikation umfassend belegt wird – gibt es Widerstände einer breiten Koalition aus verschiedenen Lobbyverbänden, aber auch aus der Bevölkerung gegen eine Vertiefung des freien Handels. Dies hat etwa die bedeutenden Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP 2015) oder mit MERCOSUR (2020) bis auf Weiteres verhindert. In anderen Staaten der westlichen Welt hat diese diffuse Ablehnung der Globalisierung noch deutlichere Spuren hinterlassen. Am sicht-

barsten wurde das anhand bestimmter Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Brexit und der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten 2016.

Die Ursachen dieser Skepsis gegenüber Freihandel im Speziellen und Globalisierung im Allgemeinen sind komplex und nicht nur auf rationale Argumente zurückzuführen. Dennoch speist sie sich aus einer Reihe immer wieder vorgebrachter Argumente, die sich durchaus faktenbasiert untersuchen lassen:

Freihandel nutze nur wenigen Reichen und senke ansonsten den Wohlstand der großen Masse der Bevölkerung.

- › Freihandel sei besonders schädlich für die armen Länder und deren arme Bevölkerung.
- › Er trage dazu bei, Menschenrechte und Arbeitsschutzmechanismen weltweit auszuhöhlen.
- › Er Sorge für eine Abwanderung der Industrie und damit für Arbeitsplatzverluste in den Industriestaaten.
- › Er sei schlecht fürs Klima.

Die vorliegende Publikation wird zeigen, dass diese Argumente nicht richtig sind, sondern oft das Gegenteil stimmt:

- › Freihandel stärkt den Wohlstand aller Bevölkerungsgruppen in allen teilnehmenden Ländern, wenn auch in unterschiedlichem Maße und nicht gleichzeitig.
- › Er erhöht Arbeitsschutz und Transparenz gerade in Entwicklungsländern.
- › Er ist mit Blick auf den Klimaschutz gleichermaßen Teil der Lösung und des Problems.

Deutlich wird aber auch, dass die Vorteile des Freihandels besonders dann klar zutage treten, wenn diesem durch eindeutige und robuste Regeln ein stabiler Rahmen gesetzt wird.

Im ersten Kapitel, „Freiheit steigert Wohlstand – auf der ganzen Welt“, arbeitet Prof. Luca Rebeggiani den Zusammenhang zwischen der Offenheit einer Volkswirtschaft und deren Wirtschaftswachstum heraus. Die alte Regel von Ricardo, dass Handel selbst dann beiden Handelspartnern Vorteile bringt, wenn ein Partner deutlich wettbewerbsfähiger ist, gilt weiterhin. Handel ist eben kein Nullsummenspiel, in dem Gewinne für eine Seite nur entstehen, weil sie der anderen weggenommen werden. Im Gegenteil wird der Kuchen größer und beide Seiten bekommen ein größeres Stück. Gleichzeitig zeigt Rebeggiani, dass der gestiegene Wohlstand auch bei den Ärmsten ankommt. Diese werden nämlich nicht immer ärmer. Im Gegenteil: Die Zahl der absolut armen Menschen auf dem Planeten liegt auf einem historischen Tiefststand, gleichzeitig wurden die Arbeitsbedingungen gerade in Entwicklungsländern deutlich besser! Dies liegt auch daran, dass sich die freien westlichen Medien hierfür interessieren und so eine Transparenz in diese Fragen bringen, die es in Entwicklungsländern mit geringer Medienfreiheit vorher nicht gab. Auch das umgekehrte Argument, dass dafür Arbeitsplätze in den alten Industriestaaten abgebaut wurden, trifft nur punktuell zu. Verluste in „alten“ Industriesektoren wurden etwa in Deutschland gut aufgefangen und mit besser bezahlten Arbeitsplätzen überkompensiert. Dies ist an der

Entwicklung der Arbeitslosenzahlen klar erkennbar. Die Arbeitnehmer, die trotzdem keinen neuen Job finden konnten, wurden zumindest durch ein gut entwickeltes Sozialsystem aufgefangen.

Angelsächsischen Ländern mit einem weniger entwickelten Sozialstaat ist diese Transformation weniger gut gelungen. Es zeigt sich, dass eine Steuerung des Freihandels und dessen Auswirkungen durchaus Vorteile bringt: Freihandel benötigt Regeln. Dies beleuchtet Prof. Heribert Dieter im zweiten Kapitel, „Der wirtschaftliche und soziale Nutzen einer liberalen Handelsordnung“. Hier wird deutlich, dass der Nutzen der Globalisierung durch gute Regeln enorm steigt. Dies trifft gleichermaßen auf internationaler Ebene zu, wo regelgeleiteter freier Handel etwa hilft, Frieden zu bewahren und Armut zu reduzieren. Gleichzeitig sind robuste Regeln, etwa im Rahmen der WTO, auch nötig, um sicherzustellen, dass mächtige Länder die weniger mächtigen nicht übervorteilen. Durch die Krise der WTO gerät die regelgeleitete multilaterale Handelsordnung in Schwierigkeiten, was vor allem ein Nachteil für die weniger starken Wirtschaften ist.

Im dritten Kapitel, „Freihandel und Klimaschutz“, beleuchtet Prof. Galina Kolev die Frage, ob Freihandel dem Klima schadet. Sie kommt zu dem Schluss, dass es diesen klaren Zusammenhang, der in der öffentlichen Debatte oft axiomatisch hingenommen wird, so nicht gibt. So zeigt sie, dass Treibhausgasemissionen durch eine Ausweitung von Verkehr und Produktion zwar zunehmen, auf der anderen Seite aber die Veränderung von Produktionsprozessen und Lieferketten und vor allem der verbesserte Zugang zu Technologie diesen Effekt zunehmend kompensieren können. Überraschend deutlich ist etwa der Zusammenhang zwischen dem Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft und sinkenden CO₂-Emissionen in der Produktion. Mit klaren Regeln, etwa einer effizienten Bepreisung von Emissionen, kann Freihandel so ausgestaltet werden, dass sich Produktion dorthin verlagert, wo sie die geringsten Treibhausgasemissionen verursacht. Auch hier also sind robuste Regeln ein Element, das den positiven Effekt des freien Handels noch verstärken würde.

Die Einführung eines Emissionshandelssystems oder die Durchsetzung von Mindestnormen im Arbeitsschutz kann auch durch die Verknüpfung mit der Gewährung von Handelsvorteilen angeschoben werden. Dies versuchen Handelsmächte wie die EU oder die USA durch Nachhaltigkeitskapitel in Freihandelsabkommen zu realisieren. Dr. Axel Berger zeigt im vierten Kapitel, „Nachhaltigkeitskapitel in EU-Freihandelsabkommen: Motivation, Ausgestaltung und Wirkungen“, dass der Versuch, durch Handelspartnerschaften auch Regeln zu setzen, durchaus funktioniert. So sei dies in der letzten Dekade besonders mit Blick auf Vorschriften im Arbeits- und Umweltschutz erfolgreich gewesen. Berger belegt, dass somit die oft kritisierten Nachhaltigkeitskapitel durchaus kein Feigenblatt sind. Sie sorgen sicherlich nicht alleine dafür, dass z. B. wenige demokratische Regierungen in Entwicklungsländern sich vorbehaltlos an Menschenrechte und Umweltstandards halten, doch sind sie in dieser Hinsicht ein bedeutender Einflussfaktor.

Immer wieder tritt in der Publikation zutage, dass klare und robuste Regeln den Nutzen des freien Handels noch deutlich erhöhen. Dies kann man auch als politischen Auftrag verstehen: Wer Wohlstand erhalten, Armut bekämpfen und das Klima retten möchte, sollte sich an der Debatte um die Ausgestaltung dieser Regeln beteiligen.

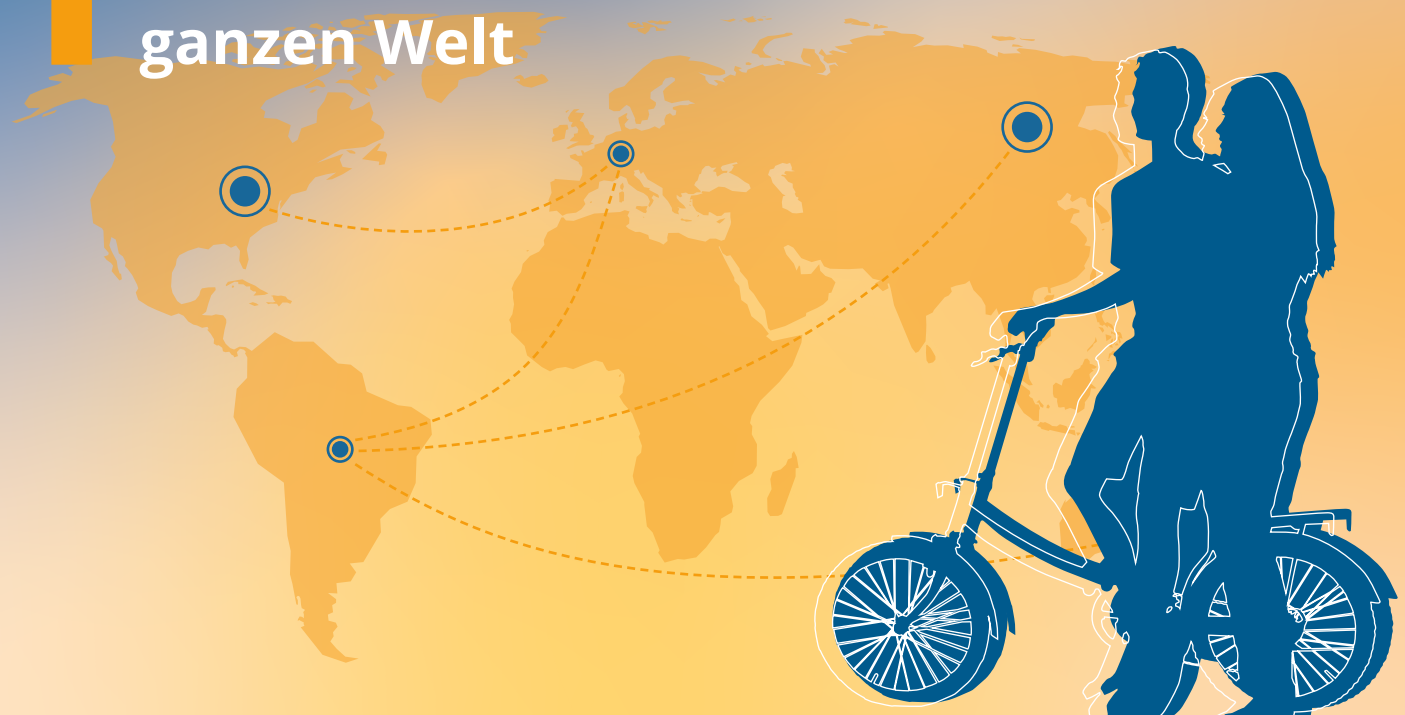
Dies gilt gerade jetzt, da sich mit dem neuen US-Präsidenten Biden ein Fenster für Verhandlungen über globale Regeln öffnen mag.

Abschließend zeigt sich, dass der Nutzen des freien Handels in allen untersuchten Aspekten dessen Nachteile deutlich überwiegt. Selbstverständlich kann Handel bestehende Probleme nicht allein lösen – die moderne Welt ist komplex und bestehende Probleme können wie überall nur durch ein Zusammenspiel verschiedener Ansätze bearbeitet werden. Hier sollen solide belegte Fakten gegen die stark vereinfachende Argumentation eines Nullsummenspiels von Gewinnern und Verlierern gestellt werden.

Diese Publikation ist so konzipiert, dass sie am Stück gelesen werden kann. Die Kapitel bauen insofern aufeinander auf, als die eher allgemeinen Fragen am Beginn und die sich daraus ergebenden spezifischeren Fragen am Ende behandelt werden.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung mit ihrer Verpflichtung auf die Soziale Marktwirtschaft möchte mit dieser Publikation einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte um das Thema „Globalisierung“ leisten. Wir laden alle an diesem Thema Interessierten ein, mit uns diese Debatte offen und kontrovers zu führen.

1 Freihandel steigert Wohlstand – auf der ganzen Welt



Luca Rebeggiani

1.1 Einleitung

Die öffentliche Wahrnehmung der ökonomischen Auswirkungen des internationalen Handels hat in den meisten westlichen Ländern eine erstaunliche Entwicklung durchlaufen: Aus der Euphorie der 1980er und 1990er Jahre des letzten Jahrhunderts über die immer stärker zusammenwachsenden Volkswirtschaften der Welt, in deren wirtschaftlicher Gemeinschaft schließlich auch die ehemals kommunistischen Länder aufgenommen werden konnten (Antràs, 2020), wurde ab der Jahrtausendwende eine allgemeine Skepsis, ja vielerorts eine regelrechte Ablehnung der sogenannten Globalisierung. Diese Skepsis breitete sich zunächst in politisch linken Kreisen aus, in denen z. B. lautstarke Demonstrationen gegen die G8-Gipfel in Seattle (1999) oder Genua (2001) organisiert wurden. Sie griff aber nach und nach auf die gesellschaftliche Mitte über, in der mittlerweile ein kritischer Unterton bezüglich des Freihandels und der Globalisierung zum allgemein akzeptierten Argumentationsmuster geworden ist. An den Demonstrationen gegen die Freihandelsabkommen TTIP und CETA im Jahre 2016 beteiligten sich in Deutschland Hunderttausende Menschen verschiedenster gesellschaftlicher Gruppierungen und politischer Positionen. Bemerkenswerterweise wurde in den letzten Jahren die lauteste Stimme gegen Freihandel und Globalisierung von der politischen Rechten erhoben, die mit aufsehenerregenden Aktionen, wie dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und dem dezidiert protektionistischen Kurs des US-Präsidenten Donald Trump (2017–2021 im Amt), Schlagzeilen machte. Es scheint so, als seien die übriggebliebenen Stimmen pro Freihandel – von links und rechts in die Zange genommen – in der öffentlichen Debatte nur noch schwach wahrnehmbar geworden.

Charakteristisch am beschriebenen, mittlerweile geläufigen „kritischen Unterton“ sind die Überbetonung der Risiken des Freihandels und eine weitgehende Ignoranz der damit verbundenen Vorteile. Dies wird relativ unhinterfragt hingenommen, obwohl der überwiegende Teil der Unternehmerschaft heutzutage kaum anders denken und handeln könnte als in einer globalisierten Welt. Auch in der ökonomischen Forschung gibt es, aller Beschäftigung mit Detailproblemen zum Trotz, weiterhin kaum Stimmen, die sich für Protektionismus und Handelsbarrieren einsetzen (Poole, 2004). Und schließlich genießen gerade die derzeit jungen Generationen der „Millennials“ und der „Generation Z“ wie keine anderen zuvor die Vorteile einer Welt ohne Handels- und Reisebarrieren und erachten diese als geradezu selbstverständlich.

Dieser Beitrag adressiert diese erstaunliche Diskrepanz zwischen der medialen und politischen Debatte und den in der gesellschaftlichen Realität tatsächlich offenbarten Präferenzen, die zumeist sehr wohl dem Freihandel positiv gegenüberstehen. Die Diskussion soll sich daher an einigen der wichtigsten medialen Stereotypen zum Thema orientieren, z. B. dass der Freihandel ausschließlich dem reichen „Norden“ der Welt zugutekomme (Kapitel 1.3) oder nur die Eliten eines Landes bevorteile (Kapitel 1.4). Anschließend wird kurz auf die Arbeitsmärkte eingegangen und untersucht, ob der Freihandel an der Arbeitslosigkeit in den hochentwickelten Ländern „Schuld“ ist (Kapitel 1.5) oder für die Missachtung des Arbeitsschutzes verantwortlich gemacht werden kann (Kapitel 1.6). Diese Stereotypen werden kommentiert und mit den Ergebnissen aus der Forschung sowie mit einfachen statistischen Analysen konfrontiert. Ziel des Beitrags ist zu zeigen, dass der Freihandel einer der Faktoren war, die unseren heutigen Wohlstand ermöglicht haben, wenngleich er ordnungspolitisch reguliert werden muss, damit möglichst viele an Wohlfahrtsgewinnen partizipieren.

1.2 Freihandel verändert die Welt

Fernhandel lässt sich bereits in den frühesten Phasen der Menschheitsgeschichte nachweisen (Stearns, 2001) und erreichte in bestimmten hochentwickelten Phasen, wie in der Blütezeit des Römischen Reichs im 1. Jahrhundert n. Chr. (Young, 2001) oder in der europäischen Renaissance im 16. Jahrhundert, schon beträchtliche Ausmaße. Der Anteil der gehandelten Güter betrug allerdings nie mehr als zehn Prozent der weltweiten Produktion. Erst um 1820 sorgten technologische Entwicklungen, die die Transportkosten erheblich reduzierten, und die Verbreitung politischer Leitbilder, wie des Liberalismus, zu einem sprunghaften Anstieg grenzüberschreitender Handelsbewegungen. Diese Phase, die man häufig „Erste Welle“ der Globalisierung nennt, endete spätestens mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs. In der Zwischenkriegszeit hatte es der Freihandel in einer von Kriegsschäden, Wirtschaftskrisen und neomerkantilistischen Ideen gezeichneten Welt nicht einfach. Nach dem Zweiten Weltkrieg änderte sich das Bild aber grundlegend und es begann das, was wir heute „Zweite Globalisierungswelle“ nennen. Mittlerweile werden etwa 60 Prozent der weltweit produzierten Güter und Dienstleistungen über Grenzen hinweg gehandelt und am Welthandel nehmen nahezu alle Länder der Erde teil. Dieser zweiten Welle geht zwar allmählich etwas die Luft aus, d. h., der Anteil von Exporten und Importen am globalen BIP steigt seit einigen Jahren kaum noch und sicher wird auch die Corona-Krise der Jahre 2020 und 2021 mit ihren vielfältigen Bewegungs- und Produktionsbeschränkungen dämpfend wirken (Antràs, 2020; Wohlmann/Rebeggiani, 2020).

Auch ideologisch hat sich wie bereits erläutert der Wind in vielen Ländern der Erde eher in Richtung einer Globalisierungsskepsis gedreht. Allerdings bleibt das Welt-handelsgeschehen auf hohem Niveau und es ist zumindest kurzfristig kaum davon auszugehen, dass sich dies ändert: Die Verflechtungen internationaler Produktion (globale Wertschöpfungsketten) sind sehr eng, ebenso sind Forschung und Entwicklung in den meisten Produktionssektoren international aufgestellt – Forschungsergebnisse werden international publiziert, gerade forschungsintensive Branchen benötigen die großen internationalen Absatzmärkte, um sich zu refinanzieren. Der internationale Handel und die Globalisierung werden also in der Praxis das Leben der Menschen weiterhin entscheidend mitprägen.

1.3 Freihandel und Wohlstand

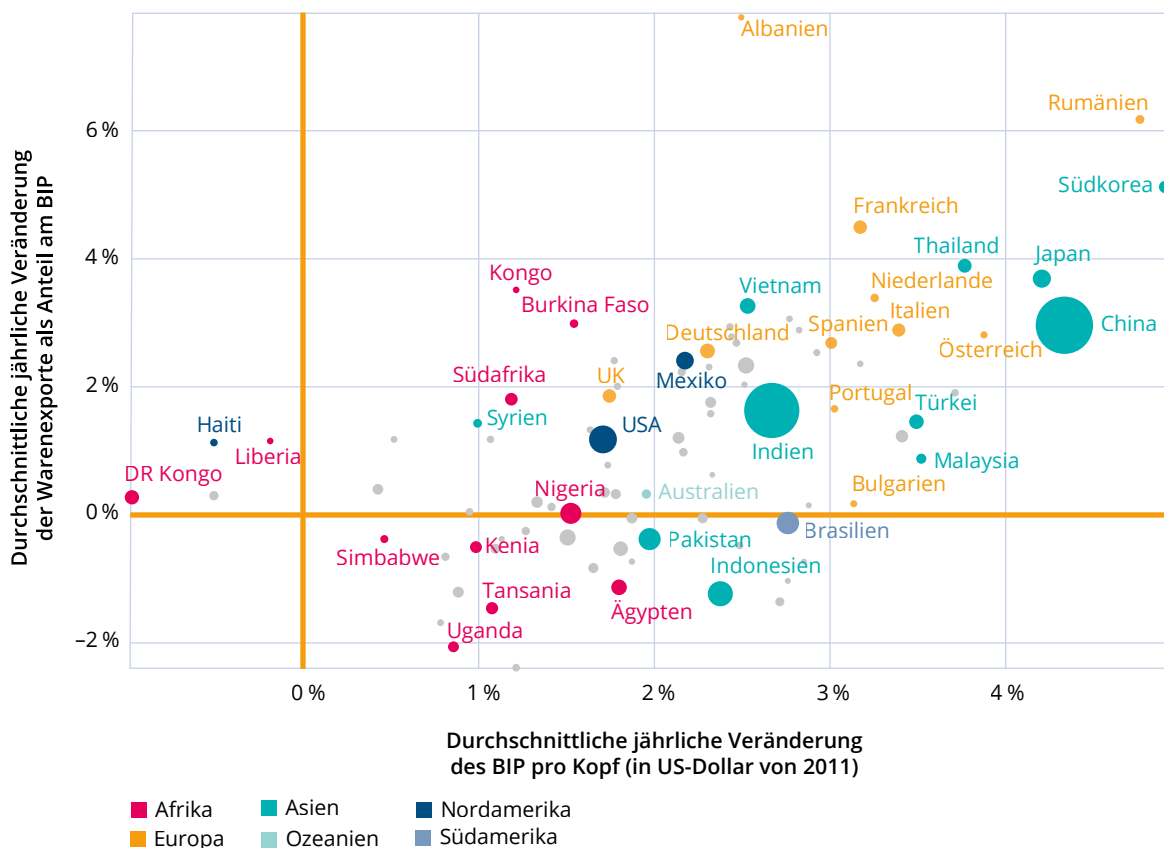
Eine in Medien und Politik häufig geäußerte These besagt, dass vom Zeitalter des Freihandels nur der „globale Norden“, also die wirtschaftlich ohnehin starken Länder profitiert hätten, während die „schwachen“ Teilnehmer des Welthandels „ausgebeutet“ worden wären. Häufig steht hinter diesen Vorwürfen die Vorstellung eines globalen Nullsummenspiels, demzufolge das, was die eine Seite gewinnt, zwangsläufig von der Gegenseite verloren werden muss.

Dagegen wird in den allermeisten ökonomischen Grundlagenlehrbüchern (z. B. Man-kiw/Taylor, 2018, Kapitel 19) oder solchen zur internationalen Wirtschaft (z. B. Krugman et al., 2019) weiterhin die klassische ricardianische These vertreten, dass Freihandel insgesamt zu Wohlfahrtsgewinnen (*gains from trade*) führt – und zwar für *alle* beteiligten Staaten. „Ricardianisch“ wird hier in dem Sinne verwendet, dass der britische Ökonom David Ricardo (1772–1823) als Erster systematisch die ökonomischen Vorteile einer Abkehr von Autarkie dargelegt hat (Ricardo, 1821, Kapitel 7). Nach der Vorstellung des auf Ricardo basierenden klassischen Modells internationalen Handels (Krugman et al., 2019, Kapitel 3) wächst durch Freihandel der Kuchen für alle beteiligten Länder, sodass am Ende in der Summe für alle ein Netto-Wohlfahrtsgewinn zu Buche steht. Internationaler Handel hat eine ähnliche Wirkung wie die Entdeckung einer neuen Technologie (Jung/Kohler, 2017): Er reduziert Knappheiten (z. B. von Ressourcen) und weitet die Produktionsmöglichkeiten aus (z. B. durch die Nutzung fremden Know-hows). Durch die Vergrößerung der Absatzmärkte werden für die Unternehmen zudem Skalenerträge ermöglicht, an denen am Ende auch die Konsumenten durch niedrigere Güterpreise partizipieren (Atkin et al., 2018). Der internationale Wettbewerb sorgt auch für eine Selektion produktiverer Firmen, deren Produktivität auch dadurch steigt, dass sie im internationalen Kontext viel stärker an der globalen Wissenszirkulation partizipieren. Insgesamt ergeben sich also nicht nur Realeinkommensgewinne, sondern auch eine breitere Produktvielfalt und tendenziell geringere Güterpreise durch Freihandel (Feenstra/Weinstein, 2017).

Einfache deskriptive Statistiken legen sehr gut dar (Abbildung 1), dass Länder mit einem deutlichen Anstieg der Handelstätigkeit seit dem Zweiten Weltkrieg (hier gemessen am Anteil der Exporte am BIP) tendenziell stärker gewachsen sind als abgeschottete Länder. Deutlich fallen dabei ostasiatische Staaten wie China oder Südkorea auf, aber auch in großen EU-Ländern wie Deutschland und Frankreich ging in den Jahrzehnten nach 1945 stetiges Exportwachstum mit einem wachsenden Wohl-

stand einher. Viele afrikanische Staaten wie Tansania oder Uganda zeichneten sich hingegen durch unterdurchschnittlich geringes Handelsvolumen und eine im gleichen Zeitraum sogar negative Wachstumsperformance aus.

Abb. 1: Korrelation zwischen der Entwicklung des Handels und des BIP-Wachstums 1945–2014 in ausgewählten Ländern



Daten: Our World in Data (<https://ourworldindata.org/trade-and-globalization>) sowie die dort angegebenen Quellen.

Eine Korrelation impliziert bekanntlich keine Kausalität. Diese muss mit ökonometrisch aufwendigeren Modellen untersucht werden, die insbesondere den Einfluss anderer Variablen auf das Wachstum herausfiltern und den Beitrag des Freihandels isolieren. Die meisten dieser Arbeiten bestätigen diesen positiven Befund: In einem sehr einflussreichen, methodisch aufwendigen Aufsatz bewiesen Fraenkel und Romer (Fraenkel/Romer, 1999), dass der internationale Handel selbst, bereinigt um viele andere mögliche Einflüsse, den Wohlstand der Nationen positiv beeinflusst. Auf der Suche nach möglichen Wirkungskanälen wiesen bspw. Alcalà und Ciccone nach (Alcalà/Ciccone, 2004), dass der Freihandel die Arbeitsproduktivität eines Landes signifikant erhöht. Firmen, die aufgrund von Handelsliberalisierungen mit Importprodukten konkurrieren müssen, werden produktiver, die Allokation der Ressourcen wird landesweit effizienter – die Effizienz steigt also sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makroebene (Pavcnik, 2002). Überblicksartikel (z. B. Durlauf et al., 2005) zeigen deutlich, dass dieser positive Effekt auch für viele andere Wirkungskanäle, wie den Einfluss von Freihandel auf die Kapitalbildung oder auf die Produktqualität, besteht.

Ebenfalls positiv wird der Einfluss regionaler Freihandelsabkommen auf die Wohlfahrt der meisten beteiligten Länder bewertet, kleine wie große: Ökonometrische Studien bestätigen dies z. B. für die schrittweise Senkung der Zölle im Rahmen der multilateralen Uruguay-Runde des GATT (*General Agreement of Tariffs and Trade*) ab 1991 (Caliendo et al., 2015) und für das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA (Anderson et al., 2015). In beiden Fällen waren die Gewinne der armen Staaten häufig größer als die der reichen. Auch für das umstrittene Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP prognostizierte eine aufwendige statistische Simulation Wohlfahrtsgewinne sowohl für die meisten EU-28-Länder als auch für die USA (Aichele et al., 2016).

1.4 Freihandel, Einkommensverteilung und Armut

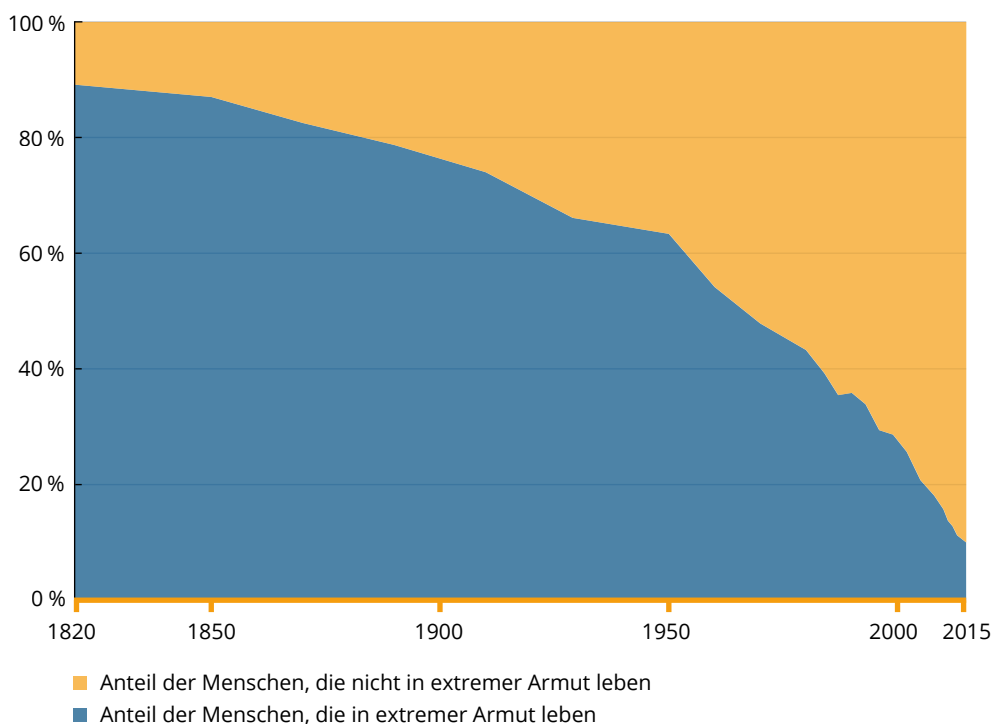
Eine weitere, häufig in den Medien geäußerte These besagt, dass vom globalen Freihandel nur „die Eliten“ profitieren würden, ob nun die in den industrialisierten Ländern oder die in den Entwicklungsländern. Tatsächlich besagt auch das oben erwähnte Basismodell des internationalen Handels, dass die Wohlfahrtsgewinne bei Freihandel nicht gleichmäßig in den Ländern anfallen, sondern dass es Gewinner- und Verlierergruppen gibt. Bestimmte Individuen können durch Freihandel Realeinkommenseinbußen erleiden, wenn sie z. B. bestimmte, wenig gefragte Produktionsfaktoren besitzen (Stolper-Samuelson-Theorem). Die Frage also, ob durch Freihandel generell die Einkommensungleichheit steigt oder sinkt, wird in der ökonomischen Forschung tatsächlich kontrovers diskutiert. Dass der Freihandel eine effizienzsteigernde und daher wachstumssteigernde Wirkung hat, ist dagegen weitgehend akzeptiert. Langfristig ist also zu erwarten, dass im Durchschnitt auch die individuellen Einkommen in einem Land wachsen. Dies gilt aber eben langfristig und im Durchschnitt: Was lässt sich über die kurz- und mittelfristigen verteilungspolitischen Konsequenzen sagen?

Viele Studien deuten zunächst darauf hin, dass der internationale Handel die Einkommensungleichheit in den industrialisierten Ländern eher erhöht hat: Einige Autoren plädieren dafür, mit einer geeigneten Metrik diese Ungleichheitserhöhung von den Wohlfahrtsgewinnen durch Freihandel abzuziehen (Antràs et al., 2016). Insgesamt aber, so die häufige Schlussfolgerung, haben andere Faktoren, wie der technologische Fortschritt (insbesondere die Automatisierung) oder die enorme Aufblähung der Vermögenswerte seit der Jahrtausendwende, eine viel wichtigere Rolle für die wachsende soziale Disparität in den westlichen Gesellschaften seit den 1990er Jahren gespielt (Helpman, 2016; Pavcnik, 2017).

Neben den relativen Ungleichheitsmaßen gibt es aber auch eine absolute Armutsdimension, die besonders Entwicklungsländer betrifft. Hier lässt sich empirisch beobachten, dass sich vielerorts parallel zur Öffnung einheimischer Märkte zum einen eine kaufkräftige Mittelschicht etabliert hat und zum anderen sich die Lebensbedingungen ärmerer Menschen entscheidend verbessert haben (World Bank/WTO, 2018). Wenn also die Frage lautet, ob Freihandel die materiellen Lebensbedingungen breiter Schichten, und zwar speziell der unteren und mittleren Schichten in Entwicklungsländern, verbessert hat, dann ist der empirische Befund insgesamt positiv. Es existiert eine starke negative Korrelation zwischen der Zunahme des internationalen Handels nach dem Zweiten Weltkrieg und der Anzahl der Menschen, die weltweit in absoluter Armut leben müssen (Abbildung 2). Lebten zu Beginn der ersten Globali-

sierungswelle die meisten Menschen in bitterer Armut, mit weniger als (heutigen) 1,90 US-Dollar pro Tag, während auf eine kleine Elite von etwa zehn Prozent der Gesellschaft der Großteil des Reichtums entfiel, so hat sich dieses Verhältnis knapp zwei Jahrhunderte später fast umgekehrt. Heutzutage wird der Anteil der Weltbevölkerung in absoluter, strenger Armut auf nur etwa ein Zehntel geschätzt, und das trotz des enormen Bevölkerungswachstums, das in diesem Zeitraum ebenfalls zu verzeichnen war (von etwas über einer Milliarde Menschen 1820 auf 7,4 Milliarden 2015).

Abb. 2: Entwicklung der Weltbevölkerung, die in extremer Armut lebt, 1820 bis 2015.

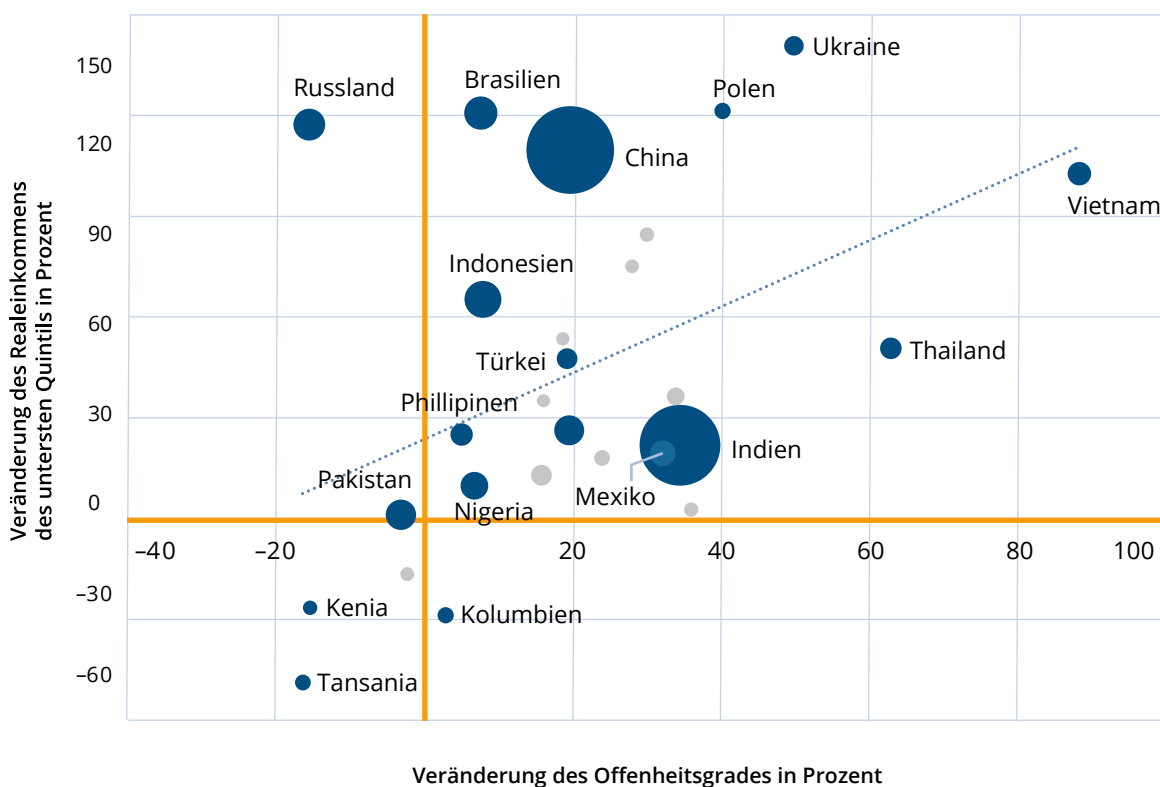


Quelle: Our World in Data (<https://ourworldindata.org/is-globalization-an-engine-of-economic-development>) sowie die dort angegebenen Quellen. Anmerkung: Extreme Armut ist als Einkommen von unter 1,90 USD pro Tag definiert, Dollarangaben sind kaufkraft- und inflationsbereinigt.

Auch hier gilt, dass der spezielle Effekt des Freihandels auf die Armutsreduktion isoliert werden muss, denn sicherlich haben zu dieser Entwicklung auch andere Faktoren entscheidend beigetragen, allen voran der technologische Fortschritt und die Stärkung staatlicher Institutionen, die wirksame Maßnahmen der Sozialpolitik in vielen Ländern der Erde implementieren konnten. Für beide Faktoren gilt aber auch, dass sie gleichzeitig von der Globalisierung und dem internationalen Handel profitiert haben: Ohne die weltweite Zirkulation von Waren und Ideen hätte der technologische Fortschritt sicher nicht die Dynamik der letzten anderthalb Jahrzehnte entfaltet. In der Tat konzentriert sich ein wichtiger Strang der empirischen entwicklungsökonomischen Forschung auf die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Freihandel, Wachstum und Armutsreduktion. Ein einflussreicher Aufsatz der Weltbank-Ökonomen Dollar und Kraay (Dollar/Kraay, 2002) schloss aus einer ökonometrischen Analyse anhand eines weltweiten Datensatzes, dass das ärmste Quintil der Bevölkerung eines Landes

genauso stark vom Wirtschaftswachstum profitiert wie alle anderen. Da der Freihandel in empirischen Studien stets als Wachstumsmotor identifiziert wird, spiegelten diese Ergebnisse (die in Nachfolgestudien mehrmals repliziert wurden, z. B. in Dollar et al., 2016) sehr gut den „trickle-down“-Ansatz der Weltbank der 1990er Jahre wider: Der entscheidende Faktor zur weltweiten Armutsreduktion sei das Wirtschaftswachstum – und weil der Freihandel erwiesenermaßen das Wachstum fördere, solle die Öffnung heimischer Märkte gerade in Entwicklungsländern mit Nachdruck forciert werden. Abbildung 3 illustriert, dass sich sehr wohl eine positive Korrelation herstellen lässt zwischen der Öffnung für den Freihandel und dem Realeinkommen des untersten Einkommensquintils (also der unteren 20 Prozent der nach Einkommenshöhe sortierten Bevölkerung eines Landes). Auch wenn Kausalitäten schwierig abzuleiten sind (IMF et al., 2017), ist dies ein deutlicher Hinweis darauf, dass vom Freihandel auch die Ärmsten profitieren.

Abb. 3: Veränderungen des Offenheitsgrades und Einkommen der Armen 1993–2008



Quelle: IMF et al. 2017, S. 45. Anmerkung: Die Größe der Punkte ist proportional zur Bevölkerungsgröße.

Der Ansatz der 1990er Jahre wurde in den Jahrzehnten danach relativiert, weil sich unmissverständlich abzeichnete, dass dieser „Automatismus“ nicht überall greift, sondern manche Disparitäten zwischen und innerhalb von Ländern keinesfalls verschwinden. Es wurde empirisch deutlich, dass Handel Wachstum fördert und Wachstum zur Armutsreduktion beiträgt, aber eben nicht überall auf der Welt (World Bank, 2002). Dies krankte vor allem dort, wo die Wachstumseffekte des Handels durch eine schlechte Governance in den Nationalstaaten konterkariert oder gar nicht erst ermög-

licht wurden, wie in manchen afrikanischen Staaten. Insgesamt wurde dem Staat in der Entwicklungspolitik wieder eine aktivere Rolle zugestanden, als ordnungs-, struktur- und sozialpolitischer Akteur. Die jüngere Forschung versucht daher, diejenigen Kanäle zu identifizieren, durch die der Freihandel gezielt zur Armutsreduktion beitragen kann, um diese dann effektiv zu fördern. Dabei können folgende Bereiche unterschieden werden (OECD, 2009):

- › klassische angebotspolitische Maßnahmen (Investitionen in Infrastruktur, Reduktion der Handelshemmnisse, Auf- und Ausbau von Finanzmärkten),
- › spezifische Unterstützungsangebote, um ärmere Individuen in Entwicklungsländern überhaupt am Welthandel teilnehmen zu lassen (Öffnung internationaler Märkte, Mikrokredite),
- › Etablierung einer wirksamen staatlichen Umverteilungspolitik, um die Gewinne aus dem Freihandel möglichst breiten Schichten zukommen zu lassen und Anpassungskosten zu lindern (Bannister/Thugge, 2001; Harrison, 2006); dazu gehört eine Bildungspolitik, die berufliche Aus- und Weiterbildungen gezielt fördert,
- › makroökonomischer Stabilität und der Vermeidung von Finanzkrisen ist große Bedeutung beizumessen, da üblicherweise von solchen Krisen gerade die Ärmsten überproportional stark betroffen waren (World Bank/WTO, 2015).

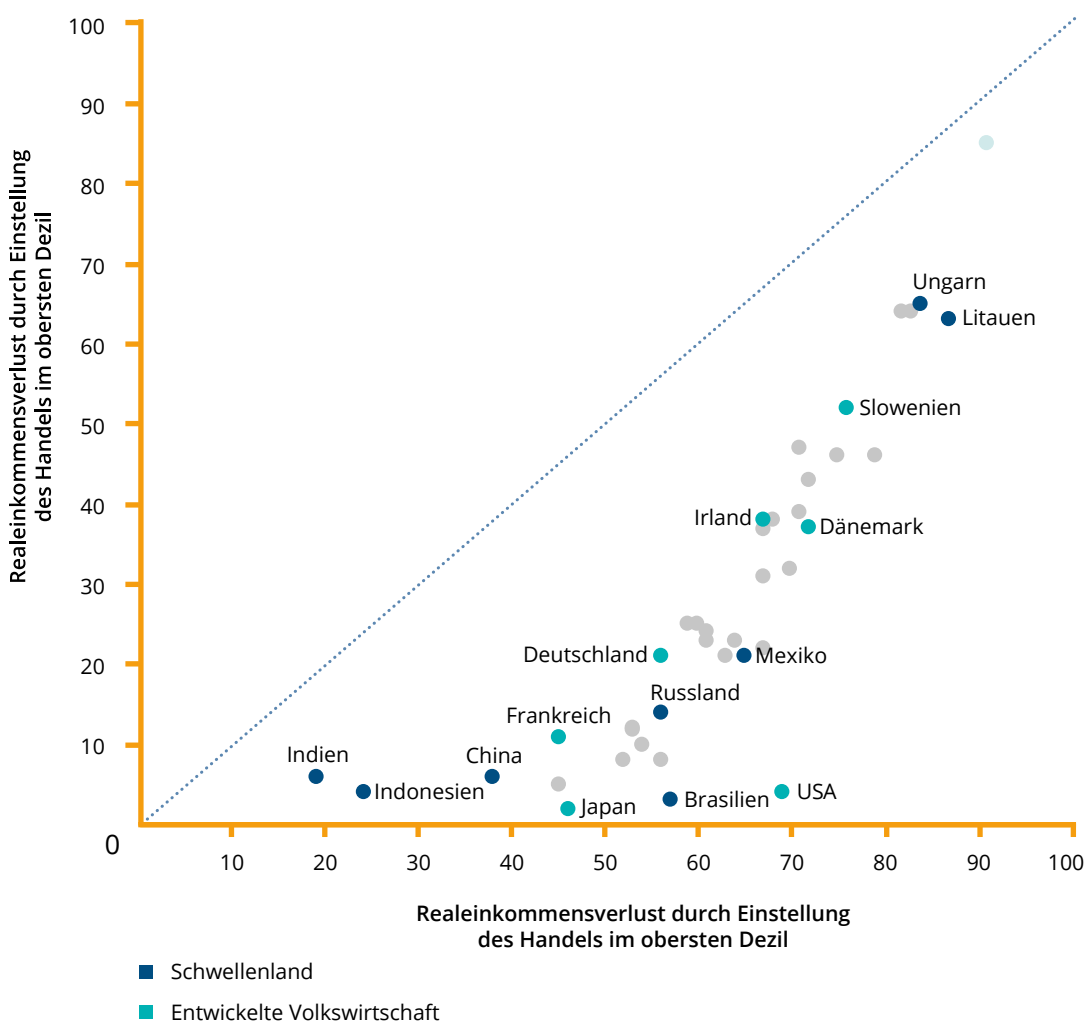
Auch jüngere Fallstudien über afrikanische und asiatische Entwicklungsländer bestätigen diese Ergebnisse: Freihandel hilft, aber nicht allen Individuen und Gruppen, insbesondere wenn diese durch ihre sektorale oder geografische Zugehörigkeit oder durch Handelsbarrieren an der Partizipation am Welthandel gehindert werden. Aber auch, wenn sie in der Übergangsphase Anpassungskosten (z. B. durch intensive Importkonkurrenz) zu tragen haben, die sie aufgrund geringer Ressourcen nicht stemmen können (World Bank/WTO, 2018). Hier müssen der Staat und supranationale Organisationen mit der Implementierung eines geeigneten Rahmens dafür sorgen, dass Handelsgewinne auch für die Schwächsten anfallen (bspw. durch zielgerichtete Bildungspolitik) bzw. auf sie umgelenkt werden (durch sozialpolitische Maßnahmen).¹

Schließlich soll ein weiterer verteilungspolitischer Aspekt beleuchtet werden: Die oben erwähnte dämpfende Wirkung des Freihandels auf die Güterpreise wirkt ebenso wohlfahrtssteigernd, weil sie die Kaufkraft der Individuen im Inland erhöht (Atkin et al., 2018). Die Reduktion ist zum einen das unmittelbare Ergebnis der Zollsenkung, zum anderen wird sie durch die erhöhte Konkurrenz, die die Preise sinken lässt sowie langfristig die Effizienz der heimischen Unternehmen erhöht, befördert. Dazu trägt auch die erhöhte Produktvielfalt bei, die nicht nur per se wohlfahrtssteigernd ist, sondern auch mehr Potenzial für die Substitution überteuerter Güter bietet.

Konsumanalysen auf Mikroebene waren lange Zeit aufgrund der schlechten Datelage in vielen Ländern und der außerordentlich komplexen Modellierung Mangelware. Doch zuletzt konnten Studien ökonometrisch vergleichsweise exakt nachweisen, dass die konsuminduzierten Wohlfahrtseffekte des Freihandels beträchtlich sind und sogar überproportional den Armen zugutekommen. Fajgelbaum und Khandelwal (2016) kommen in einer einflussreichen Untersuchung von vierzig Ländern zu dem Schluss, dass die untersten Einkommensklassen überproportional von den freihandelsinduzierten Preissenkungen profitieren, weil sie anteilmäßig mehr international gehandelte Güter konsumieren, wie Nahrungsmittel. Reichere Haushalte konsumieren dagegen über-

durchschnittlich viele Güter, die nicht international gehandelt werden, wie private Dienstleistungen, und profitieren daher nicht so stark von den freihandelsinduzierten Preissenkungen. Würde man modellhaft eine Welt ohne Freihandel konstruieren, so würden im Vergleich zur tatsächlichen Situation heute vor allem die Armen verlieren: Die Verluste an Realeinkommen (also das, was man sich aufgrund der Güterpreise tatsächlich von seinem Nominaleinkommen leisten kann) wären im untersten Dezil der Einkommensverteilung größer als im obersten Dezil (Abbildung 4).

Abb. 4: Realeinkommensgewinne für die ärmsten und reichsten zehn Prozent



Lesebeispiel: Ausgehend von existierenden Handelsmustern wäre das Realeinkommen der ärmsten 10 Prozent der Bevölkerung in Deutschland um 56 Prozent niedriger, wenn kein Handel stattfinden würde. Der Rückgang für die reichsten 10 Prozent wäre mit 21 Prozent deutlich kleiner. Eine Einordnung unterhalb der blauen Linie bedeutet also, dass die Ärmsten stärker unter einer Einstellung des Handels leiden würden als die Reichsten.

Quelle: IMF et al., 2017, S. 22.

Realeinkommenseinbußen hätten übrigens alle Länder (Fajgelbaum/Khandelwal, 2016, S. 1152): ein weiterer Beweis für den wohlfahrtssteigernden Effekt von Freihandel. Mit seiner Wirkung auf die Konsumseite wäre damit aber auch ein weiterer Kanal identifiziert, durch den der Freihandel insgesamt die Armut reduziert.

Für Deutschland lässt sich diese Preissenkung plastisch am Anstieg der Kaufkraft pro Arbeitsstunde darstellen. Diese ist insbesondere bei Gütern exorbitant gewachsen, die international gehandelt werden: So waren für einen Fernseher 1960 noch 347 Arbeitsstunden nötig, 2018 dagegen nur noch etwas über 24 Stunden für ein technisch ungleich besseres Gerät (Schröder, 2018). Ein hochwertiges Herrenhemd kostete 1960 fast acht Arbeitsstunden, 2018 nur noch etwa zwei. Güter, die nicht international gehandelt werden, wie persönliche Dienstleistungen, haben sich dagegen kaum verbilligt, manche Dienstleistungen wie Herrenhaarschnitte oder Zeitungsabos wurden sogar teurer.

Eine protektionistische Politik trifft hingegen zuallererst die einkommensschwachen Haushalte, die die durch Zölle und mangelnde Konkurrenz gestiegenen Preise aus ihren schmalen Budgets finanzieren müssen. Bei diesem Zusammenhang war sich zuletzt ausnahmsweise ein Großteil der Medienlandschaft einig, weil man ihn der protektionistischen China-Politik des US-Präsidenten Donald Trump anlasten konnte (z. B. Meiritz, 2020).

Insgesamt lautet das Fazit, dass die Globalisierung und der Freihandel einen enormen Effizienzzuwachs und somit für die meisten Menschen dieser Welt Wohlfahrtsgewinne induzieren. In vielen ehemals bitterarmen Ländern, die sich seit 1950 dem Freihandel geöffnet haben, haben sich die Lebensverhältnisse breiter Schichten so stark verbessert wie niemals zuvor in der Geschichte. Diese Wohlfahrtsgewinne fallen aber nicht gleichmäßig an – es gibt Unterschiede zwischen Individuen und Sektoren, die auf ihrer unterschiedlichen Ausstattung mit Produktionsfaktoren beruhen. Dies ist in einer Marktwirtschaft, auch in einer geschlossenen, absolut normal. Eine möglichst breite Partizipation an diesen Handelsgewinnen erreicht man nicht durch eine Beschneidung des Freihandels, sondern durch eine bessere Governance – also durch Bildungs-, Struktur- und Sozialpolitik sowie Korruptionsbekämpfung. Darüber hinaus ist ein stabiler ordnungspolitischer Rahmen (insbesondere stabile Währungs- und Finanzmärkte) von essenzieller Bedeutung, gerade für besonders vulnerable Regionen und Bevölkerungsgruppen (World Bank/WTO, 2015).

1.5 Freihandel und Arbeitsmärkte in hochentwickelten Ländern

Ein häufig, insbesondere von der politischen Rechten vorgebrachtes Argument lautet, dass durch den internationalen Handel in vielen westlichen Ländern massenweise Arbeitsplätze verlorengegangen seien. Das „Rust Belt“-Phänomen (also das „Verrosten“ alter Industrieregionen) wird für viele ehemalige Industrieregionen diagnostiziert: Für den Norden Englands, für das Ruhrgebiet, für Teile des Nordostens der USA. Der „Rust Belt“-Befund ist empirisch zunächst unstrittig: Über den Niedergang insbesondere des Bergbaus, der Schwerindustrie und des produzierenden Gewerbes seit den 1970er Jahren in den westlichen Ländern existiert eine breite wissenschaftliche Literatur (z. B. Hübl/Schepers, 1983; Klodt et al., 1989). Hat dieser Niedergang

auch mit dem sich parallel ausbreitenden internationalen Handel in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg zu tun? Dies dürfte ebenfalls unstrittig sein, denn die Produktionsbedingungen in den alten westlichen Industrieregionen zeichneten sich zunächst im Bergbau, dann in der Schwerindustrie und schließlich im produzierenden Gewerbe durch eine immer niedrigere Konkurrenzfähigkeit im Vergleich zu Australien, Indien oder China aus.

Bei genauerer Betrachtung stellen sich allerdings mehrere Fragen. Zum einen die Kausalitätsfrage: Ist hauptsächlich die Globalisierung für diese Entwicklung verantwortlich oder hätte es diese Transformation im Laufe der Jahrzehnte nicht ohnehin gegeben? Zum anderen ist die Bewertung dieser Entwicklung umstritten: Ist der Strukturwandel als negatives Ereignis zu verstehen oder ist eine solche Beschleunigung der Transformation hin zu einer „grünere“ und wissensbasierten Wirtschaft nicht sogar zu begrüßen?

Empirisch lassen sich hier unterschiedliche Erfahrungen identifizieren: Wie bereits ausgeführt steigt durch die ausländische Konkurrenz sowohl auf der Mikro- als auch auf der Makroebene die Effizienz. So führte die Konkurrenz chinesischer Unternehmen dazu, dass sich europäische Firmen im Zeitraum 1996–2007 wesentlich innovationsstärker zeigen mussten und schneller neue Technologien übernahmen. Makroökonomisch sorgte der Wettbewerb dafür, dass sich die Beschäftigung hin zu innovativen Unternehmen verlagerte (Bloom et al., 2016). Auf der anderen Seite führte die höhere Konkurrenz auch zu Problemen in den Sektoren, die der ausländischen Konkurrenz besonders ausgeliefert waren und aus strukturellen oder sozialpolitischen Gründen ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht steigern konnten. Es lässt sich z. B. nachweisen, dass durch die Marktliberalisierung infolge des NAFTA-Abkommens in Kanada zumindest temporär die Arbeitslosigkeit stieg, während langfristig starke positive Effizienzeffekte zu beobachten waren (Trefler, 2004). Außerdem machte die Globalisierung vor allem den US-amerikanischen Regionen zu schaffen, deren Unternehmen in besonders starker Konkurrenz zu chinesischen Importen standen. Hier wurden insgesamt Arbeitsplätze abgebaut und Löhne gesenkt (Autor et al., 2013).

Andererseits suggerieren jüngere Studien, dass nach und nach genau die oben vermuteten Effizienzgewinne und Technologiesprünge eingetreten sind. US-amerikanische Unternehmen, die Teile der Produktion nach China auslagerten, diversifizierten sich dafür stärker in den USA und schufen anderswo neue Jobs. Dieser Beschäftigungsaufbau überstieg in den analysierten Firmen in der Summe die verloren gegangenen Jobs und diese neuen Stellen waren im Durchschnitt sogar besser bezahlt (Magyar, 2017). Detaillierte Analysen auf Gemeindeebene des US-amerikanischen *Rust Belt* zeigen auch, dass der Deindustrialisierungsschock der 1970er und 1980er Jahre tatsächlich enorm war (etwa 850.000 in der Stahl- und Automobilindustrie verlorene Jobs), die Anpassung im Sinne einer Nivellierung der Arbeitslosenquoten aber vergleichsweise schnell vonstattenging: Innerhalb von fünf Jahren waren die betroffenen Gemeinden wieder im US-amerikanischen Durchschnitt. Diese Anpassung fand aber vor allem durch Auswanderung statt: Die Menschen verließen die ehemaligen Industrieregionen und siedelten sich dort an, wo der Strukturwandel neue Jobs schuf (Feyrer et al., 2007). Ähnliche Tendenzen, wenn auch etwas langsamer verlaufend, waren für die nordenglischen Regionen zu beobachten. Daraus ergab sich insgesamt ein dauerhafter Bevölkerungsschwund im *Rust Belt*, der seit den frühen

1970er Jahren über ein Viertel seiner Bevölkerung verlor, Städte wie Detroit sogar über die Hälfte. Im gleichen Zeitraum wiesen US-amerikanische Bundesstaaten des sogenannten *Sun Belt*, in dem sich viele der boomenden Dienstleistungsunternehmen niederließen, deutliche Bevölkerungszuwächse auf.

In Deutschland wurde die Transformation der alten Industrieregionen im Ruhrgebiet und im Saarland, nach Jahrzehnten staatlicher Alimentierung, unter staatlicher Ägide in Richtung einer ökologisch nachhaltigen und wissensbasierten Ökonomie getrieben (BMBF, 2019). Zwar bleiben die alten Reviere strukturelle Baustellen, jedoch sind schon beachtliche Transformationen zu verzeichnen, die nebenbei ökologisch große Vorteile für die betroffenen Regionen gebracht haben (Kiese, 2019). Auf globaler Ebene schätzt die ILO den Nettoeffekt einer Transition hin zu einer „grüneren“ Ökonomie auf 18 Millionen Jobs, die mehr entstehen würden, als solche in „alten“, stark auf Ressourcenverbrauch basierenden Ökonomien wegfallen würden (ILO, 2018).

Insgesamt ist also festzuhalten, dass ein technologisch notwendiger Strukturwandel durch den Freihandel beschleunigt werden kann, aber nicht primär verursacht wird. Eine Aufrechterhaltung überholter und ineffizienter Sektoren durch eine konservierende Strukturpolitik könnte allenfalls wegen Sicherheitsbedenken forciert werden, ist wirtschaftspolitisch aber keine effiziente Option. Daher kann die Beschleunigung des Strukturwandels durch internationale Konkurrenz, wenn auch kurzfristig mit Anpassungskosten verbunden, sich langfristig sogar als lohnende Zukunftsinvestition erweisen. Dem Staat bleibt auch hier die zentrale Aufgabe, durch eine effiziente Governance diesen Transitionsprozess strukturell zu erleichtern und auf der anderen Seite die Anpassungskosten für die von negativen Konsequenzen Betroffenen sozialpolitisch zu mildern.

1.6 Freihandel und Arbeitsschutz

Eine weitere Kontroverse entwickelte sich schließlich in den letzten 10–15 Jahren und betrifft den Arbeitsschutz: Angefacht u. a. von Brandkatastrophen wie derjenigen in einer Textilfabrik in Bangladesch im November 2012 wurde in Politik und Medien mit wachsender Selbstverständlichkeit die Meinung vertreten, hauptsächlich Globalisierung und Freihandel hätten das Absinken der Arbeitsschutzstandards in Entwicklungsländern verschuldet (z. B. Schäuble, 2020). Um auf den Weltmärkten konkurrenzfähig zu sein, müssten schließlich diese Unternehmen alle Möglichkeiten der Kostensenkung ausschöpfen, nicht selten zulasten der ohnehin nicht besonders geschützten Arbeitskräfte.

Diese Sicht hat aber den fundamentalen Mangel, dass dabei in der Regel aus westlicher Sicht argumentiert wird und man hiesige Standards zugrunde legt (Pies, 2013). Hier wäre zunächst zu hinterfragen, was für die Menschen in den betroffenen Ländern die bessere Alternative wäre: keine Jobs bei international exportierenden Unternehmen? Generell eine Volkswirtschaft mit abgeschotteten Märkten oder gar Substanzwirtschaft, wie es sie bspw. in vielen asiatischen Ländern bis vor wenigen Jahrzehnten gab?

Die Tatsache, dass die erwähnten Jobs so begehrt sind, dass sie in vielen Fällen zur Landflucht animieren, deutet darauf hin, dass die Bedingungen vor Ort als im Vergleich nicht so schlecht wahrgenommen werden und makroökonomisch eine unverzichtbare Stufe eines Entwicklungsprozesses darstellen könnten. Vergleicht man z. B. die Arbeitsbedingungen von Tochterfirmen internationaler Unternehmen mit denen einheimischer Firmen, so zeigt sich, dass die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen bei Ersteren in der Regel besser sind (Graham, 2000, Kapitel 4; Brown et al., 2004). Schwieriger wird es mit Zulieferern, über die es weniger Daten gibt und die nur indirekt kontrolliert werden können (Matthes, 2013).

Diese Einsicht führt zu einem ähnlichen Ergebnis wie in den bisherigen Kapiteln: Auch die Arbeitsbedingungen betreffend kann nicht der „Markt“, auch nicht der Weltmarkt, alle Lösungen automatisch herbeiführen. Es bedarf vielmehr eines ordnungspolitischen Rahmens, der den Unternehmen Mindeststandards auferlegt. Im Falle des Arbeitsschutzes ist dies nicht unproblematisch, da das Regulierungspotenzial vieler Entwicklungsländer als eher schwach eingeschätzt wird, zumal in Konflikten, die zum Abbau von Produktionsstätten führen könnten.

Eine stärkere Rolle könnten supranationale Organisationen spielen: Die internationale Arbeitsorganisation ILO hat bereits 1998 Kernarbeitsnormen verabschiedet, die von fast allen Mitgliedsländern ratifiziert wurden und verschiedenste Aspekte des Arbeitsschutzes beinhalten. Weitere Selbstverpflichtungen gibt es auf UN- und auf OECD-Ebene. Diese Normen leiden bisweilen aber auch an ihrer Durchsetzbarkeit (Scherrer, 2013). In bilateralen Freihandelsverträgen sind dagegen seit Langem recht wirksame Handelssanktionen gegen Länder und Unternehmen vorgesehen, die gegen Mindestarbeitsnormen verstoßen. In der WTO wird die Übernahme solcher Sanktionsregelungen (oder Sozialklauseln) seit ihrer Gründung debattiert, wenngleich dies bislang aufgrund des Widerstands von Entwicklungsländern, die um ihre Wettbewerbsvorteile fürchten, nicht mehrheitsfähig ist: Sie gelang schon im Rahmen der ersten WTO-Ministerkonferenz 1996 nicht und war einer der Hauptgründe für das krachende Scheitern der Ministerkonferenz in Seattle 1999. Seitdem sind die Fronten zwischen den vorpreschenden Industrienationen und den Entwicklungsländern, die in den Sozialstandards eine Maßnahme verkappten Protektionismus sehen, so verhärtet, dass das Thema Mindestarbeitsnormen auf WTO-Ministerebene nicht mehr so prominent verhandelt wird (Busse/Grossmann, 2003). Überhaupt ist die Sicht auf die „Billigjobs“ in Entwicklungsländern häufig eine ganz andere: Der Aufschwung der Textilindustrie für den Export brachte bspw. Bangladesch in den Jahren nach 2010 mit die höchsten Wachstumsraten weltweit und gerade für Frauen die Möglichkeit zur finanziellen Unabhängigkeit und zum sozialen Aufstieg. Kaum war die weltweite Nachfrage infolge der Corona-Krise 2020 eingebrochen, kamen „extreme Armut und Hunger [...] nach Bangladesch zurück“ (Gerhardt, 2020).

Damit wäre die Argumentation wieder dort, wo sie am Anfang stand: Gesucht ist ein keineswegs trivialer „Königsweg“ (Matthes, 2013) an Regulierung, der die Wettbewerbsvorteile neuer Teilnehmer am Weltmarkt nicht vernichtet, ohne die Arbeitskräfte völlig schutzlos einem möglichen Sozialdumping auszusetzen.

Ein letzter Aspekt betrifft die generelle Offenheit von Märkten: Ein effektiver Druck auf die Produzenten hin zu mehr Arbeitsschutz entstand zuletzt im Nachgang medial

präsen­ter schwerer Arbeitsunfälle oder journalistischer Berichte über die Zustände in Fabriken in Entwicklungsländern (neben der Textilindustrie z. B. auch über den Apple-Zulieferer *Foxconn*). Dieser Druck würde in einer Welt mit abgeschotteten Märkten weitgehend entfallen: Etwaige Protestbewegungen im Inland wären für örtliche Potenzen wesentlich leichter kontrollierbar als ein medialer, internationaler Druck, der sich nach und nach auch in konkrete Konsequenzen auf die Entwicklungshilfe oder auf Handelsabkommen mit industrialisierten Ländern niederschlagen könnte.² Auch wenn in westlichen Medien häufig die international agierenden Konzerne Ziel von Kampagnen sind: Erst dieser globale Druck zwingt die örtlichen Regierungen zu mehr Transparenz und zu einer effektiveren Kontrolle der Arbeitsschutzstandards. Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie die Etablierung von Konsumgüterstandards wie *Fair Trade* haben sich als ein ebenfalls wirksamer, zumindest ergänzender Weg zu mehr Arbeitsschutz in Entwicklungsländern erwiesen.

1.7 Fazit und Ausblick

Der Freihandel hat entscheidend dazu beigetragen, dass der Wohlstand der Welt in den letzten zwei Jahrhunderten enorm gewachsen ist. Von diesem Wohlstandssprung haben auch die Armen profitiert: Noch nie in der neuzeitlichen Geschichte der Menschheit haben so wenige Personen ums materielle Überleben kämpfen müssen wie heutzutage. Diese Entwicklung hat nicht nur, aber eben auch mit der Zunahme der Zirkulation von Waren, Dienstleistungen, Menschen und Ideen zu tun.

Gleichwohl haben nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen vom freihandelsinduzierten Wohlstandszuwachs profitiert. In einigen Fällen – wenn sie über zu wenige oder wenig gefragte Produktionsfaktoren verfügten – waren die Wohlfandeffekte für bestimmte Gruppen oder Regionen im Saldo sogar negativ. Hier wurde in der Vergangenheit, insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren, wohl zu optimistisch angenommen, dass der Wohlstandszuwachs mehr oder weniger automatisch dorthin durchsickern würde, wie ein steigender Flusspegel, der sämtliche Boote anhebt.

Das passiert aber eben nicht automatisch und der Freihandel ist nicht in der Lage, ordnungspolitische Mängel – also schlechte Governance, Korruption, die Vernachlässigung sozialpolitischer Umverteilungsinstrumente, das Fehlen einer durchdachten Bildungs- und Strukturpolitik – zu kompensieren. Die Marschroute für die Zukunft sollte also darin bestehen, die Idee des Freihandels gegen neomerkantilistische Tendenzen der politischen Linken und Rechten zu verteidigen, bei gleichzeitiger Stärkung der ordnungspolitischen Kompetenz von Nationalstaaten und supranationalen Organisationen. Es gibt genügend Beispiele dafür, dass dies gelingen kann und sich der Freihandel tatsächlich als Wohlstandsmotor für die gesamte Bevölkerung bewährt.

1 Siehe Kapitel 2 dieses Buchs zur Rolle von Regeln im internationalen Handel.

2 Siehe Kapitel 4 dieses Buchs zu Nachhaltigkeitskapiteln in Freihandelsabkommen.

2 Der wirtschaftliche und soziale Nutzen einer liberalen Handelsordnung



Heribert Dieter

2.1 Einleitung: Warum Handel treiben?

Internationale Wirtschaftsbeziehungen, ihre Stabilität und ihre Zuverlässigkeit sind von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung in Deutschland, Europa und weltweit. Der hohe Grad an Verflechtung mit anderen Volkswirtschaften in Handel und Kapitalverkehr, der häufig als Globalisierung bezeichnet wird, ermöglicht einerseits Wohlstand und Beschäftigung, führt aber andererseits immer wieder zu Krisen. Phasen der Euphorie – etwa der vor wenigen Jahren gefeierte Aufstieg der Schwellenländer – werden dann abgelöst von Situationen, die Anlass zu Besorgnis geben. Dabei spielt der grenzüberschreitende Waren- und Dienstleistungshandel eine zentrale Rolle.

In Kontinentaleuropa, vor allem Frankreich, prägten merkantilistische Konzepte bis ins 19. Jahrhundert die Wirtschaftspolitik. Dabei wird internationaler Handel skeptisch gesehen: Einheimische Produktion ist für Merkantilisten vorteilhafter als der Import im Ausland erzeugter Waren. Der Gegenentwurf entstand insbesondere in England, aber auch den USA. Dort wurde ein völlig anderes Verständnis der internationalen Wirtschaftsbeziehungen entwickelt. 1846 schaffte das Vereinigte Königreich die Korngesetze (*Corn Laws*) ab und liberalisierte damit die Einfuhr von Getreide. Das Vereinigte Königreich war im 19. Jahrhundert die führende Industriemacht und verfügte über Unternehmen, die wettbewerbsfähiger waren als die der kontinentaleuropäischen und nordamerikanischen Konkurrenz. Damit kann auch ein Teil der britischen Unterstützung für die Liberalisierung des Handels erklärt werden: Wenn die Produktivität der heimischen Firmen höher ist als diejenige der ausländischen, ist es leicht, unbeschränkten Handel zu propagieren.

Unbeschränkter Handel wurde zu einem Teil der nationalen Identität der Briten. Das Vereinigte Königreich war die Freihandelsnation schlechthin und der einzige Staat, der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kompromisslos auf Freihandel setzte (Trentmann, 1998, S. 219). Grenzüberschreitender Warenhandel wurde primär aus Konsumentensicht und nur sekundär aus Produzentensicht gesehen (Trentmann, 2008, S. 2 und 10). Wenn andere Staaten bestimmte Exporte, etwa Agrarprodukte, subventionierten, dann war dies aus britischer Sicht eine gute Gelegenheit, von anderen Staaten teilfinanzierte Waren zu erwerben. Am Vorabend des Ersten Weltkriegs lagen die durchschnittlichen Zölle in Frankreich bei achtzehn Prozent, in Deutschland bei zwölf Prozent, während der durchschnittliche Zoll im Vereinigten Königreich bei null lag (Trentmann, 1998, S. 241).

Der Erste Weltkrieg beendete die Phase liberaler Handelspolitik. In den 1920er Jahren wurden mehrfach Versuche unternommen, zu einer liberalen Handelsordnung zurückzukehren. Dies scheiterte auch deshalb, weil sich in den Kriegsjahren wieder eine merkantilistische Logik etabliert hatte, die Importe als schädlich und Exporte als vorteilhaft ansah. Als patriotisch galt, wer einheimische Waren kaufte. Obwohl eine Korrelation zwischen dem Rückgang des Handels in den 1930er Jahren und den wachsenden politischen Spannungen bis hin zum Zweiten Weltkrieg besteht, sind Bestandteile dieser Denkweise noch immer in vielen Ländern der Welt verbreitet. So gab es etwa im US-amerikanischen Wahlkampf 2016 heftige Debatten über die Effekte der offenen Handelspolitik der USA. Der Wahlsieger Donald Trump versprach seinen Landsleuten, er werde dafür sorgen, dass sie künftig weniger Nachteile aus dem grenzüberschreitenden Handel in Kauf nehmen müssten, und kritisierte in diesem Zusammenhang unter anderem die hohen Exportüberschüsse Deutschlands.

Die Geschichte der Handelspolitik zeigt also keine lineare Entwicklung hin zu einer offenen Weltwirtschaft, in der Grenzen und Barrieren zwischen Staaten weitgehend abgebaut sind und Freihandel herrscht. Am Anfang der Debatte um den Nutzen des Freihandels steht dabei eine scheinbar triviale Frage: Warum tauschen Menschen Waren und Dienstleistungen überhaupt mit Menschen anderer Volkswirtschaften? Häufig herrscht die Annahme, der internationale Handel unterscheide sich vom Warenhandel innerhalb eines Staats, oder gar die Ansicht, der internationale Handel gefährde den Wohlstand von Volkswirtschaften. Aus Phasen staatlicher Abgrenzung rührt die Idee, der internationale Handel sei ein notwendiges Übel, erhöhe jedoch nicht den Wohlstand in einer Gesellschaft. Beide Überlegungen sind nicht zutreffend: Handel wird von Individuen und Unternehmen getätigt und erhöht – grundsätzlich betrachtet – den Wohlstand. Die Motive von Kaufenden und Verkaufenden unterscheiden sich nicht – gleichgültig ob sie innerhalb eines Landes oder grenzüberschreitend miteinander Handel treiben.

2.2 Wohlstand und Frieden durch Handel?

Nutznieser des internationalen Handels sind keineswegs nur die Hersteller von Waren. Einen großen Vorteil aus dem internationalen Handel haben in gleichem Maße die Verbraucherinnen und Verbraucher, denn sie finden ein durch Importe bereichertes Produktangebot. Dabei treten importierte und heimische Waren in einen Wettbewerb, der sich auch in günstigeren Preisen niederschlägt.

Einige Beispiele verdeutlichen die Wirkungsketten. Der ökonomische Nutzen der heutigen liberalen Handelsordnung für die Aktionäre und Beschäftigten der deutschen Automobilindustrie ist offensichtlich: Die Produktion für den Export schafft in Deutschland Arbeitsplätze und beschert den Aktionären Gewinne. Ebenso klar ist, dass der südkoreanische Elektronikkonzern Samsung und die dort Beschäftigten vom Export nach Deutschland einen wirtschaftlichen Nutzen haben.

Ein wenig komplexer ist der Nutzen für inländische Verbraucher. Durch den Import preisgünstiger Waren aus dem Ausland erhöht sich zwar nicht das Einkommen der Bürgerinnen und Bürger, aber deren Kaufkraft. Bei gleichem Einkommen können sie sich beispielsweise den Kauf eines Fernsehgeräts erlauben, das aus deutscher Produktion sehr viel teurer wäre. Im Ergebnis können Menschen durch preiswerte Importe bei gleichem Einkommen also mehr konsumieren.

Es wäre allerdings unangemessen, grenzüberschreitenden Handel lediglich als Instrument zur Steigerung des Wohlstands zu betrachten. Schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts war die kosmopolitische und friedensstiftende Dimension von Freihandel für John Stuart Mill und Richard Cobden wichtiger als die Steigerung der Effizienz, die im Zentrum von David Ricardos Theorien stand. Für Mill galt der grenzüberschreitende Handel als wichtiges Instrument, um Interdependenz und „Zivilisation“ zu verbreiten (Helleiner, 2002, S. 313). Während John Stuart Mill einerseits vehement für die Freiheit von Individuen foht, betrachtete er die Durchsetzung von Freihandel, auch mit militärischen Mitteln, als selbstlose Dienstleistung (*service*) der Briten für die betroffenen Länder.

Angesichts der wachsenden Spannungen zwischen der VR China auf der einen und den USA und anderen liberal geprägten Ländern auf der anderen Seite stellt sich allerdings die Frage, ob die friedenssichernde Dimension des Handels heute noch so überzeugend wirkt wie in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg. Die beiden Supermächte sind wirtschaftlich so eng miteinander verflochten, dass der US-amerikanische Historiker Niall Ferguson und der deutsche Ökonom Moritz Schularick vor fünfzehn Jahren den Begriff „Chimerica“, der eine symbiotische Beziehung der beiden größten Volkswirtschaften beschreiben sollte, prägten. Der bilaterale Handel ist bedeutend und sehr viel intensiver als im Kalten Krieg: Der Handel zwischen der UdSSR und den USA belief sich auf maximal zwei Milliarden US-Dollar pro Jahr (Zakaria, 2020). 2019 betrug die Summe des Handels zwischen den USA und China 550 Milliarden US-Dollar.

Allerdings war und ist der bilaterale Handel zwischen den beiden Supermächten asymmetrisch. 2019 standen US-amerikanischen Exporten von 106 Milliarden US-Dollar chinesische Exporte von 451 Milliarden US-Dollar gegenüber.³ Bei einem so großen Ungleichgewicht nehmen politische Spannungen vermutlich eher zu als ab.

Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, das Paradigma der friedenssichernden Dimension von Freihandel zu ergänzen: Ein liberales Handelsregime kann friedenssichernd wirken, aber nur dann, wenn es keine großen Asymmetrien gibt.⁴ Die Europäische Union hat hierzu ein Regelwerk entwickelt: Leistungsbilanzdefizite von mehr als vier Prozent der Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft sollen ebenso reduziert werden wie Leistungsbilanzüberschüsse, deren Wert allerdings sechs Prozent des BIP betragen darf.

2.3 Der Nutzen für arme Länder

Der bemerkenswerte Aufstieg einiger Länder aus großer Armut zu relativem Wohlstand ist auch darauf zurückzuführen, dass sie Zugang zu den Märkten anderer Länder hatten, auf denen sie ihre Produkte verkaufen konnten. China ist das wohl bekannteste Beispiel dafür. Das kommunistische Land war von 1949 bis Ende der 1970er Jahre eine strikte Planwirtschaft mit gering ausgeprägten internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Die Industrieproduktion und der Export industriell hergestellter Güter waren kaum entwickelt. Zu Beginn der wirtschaftlichen Öffnung, im Jahr 1980, wurden beispielsweise gerade einmal 220.000 Fahrzeuge pro Jahr in China hergestellt.

Im Jahr 2017 war China bereits das Land mit der größten Automobilproduktion weltweit und stellte 24,8 Millionen Fahrzeuge her, das 110-Fache der Produktion im Jahr 1980. Die Menschen in China haben von diesem Aufschwung enorm profitiert. Sie sind wohlhabender und sie leben länger. Weltweit ist die Lebenserwartung der Menschen seit 1960 um durchschnittlich 19 Jahre gestiegen, in China sogar um 30 auf heute 75 Jahre (Sharma, 2016, S. 38 f.).

Ein anderes Land, das auch dank des Handels mit der Welt Wohlstand erlangen konnte, ist Südkorea. Trotz einer schlechten Ausgangslage – das Land war von 1910 bis 1945 japanische Kolonie – hat die koreanische Gesellschaft die sich bietenden Möglichkeiten genutzt und ist zu einer der weltweit führenden Industrienationen aufgestiegen. Die Wirtschaftsleistung des Landes lag 2019 bei 1.642 Milliarden US-Dollar und damit über derjenigen Spaniens, Australiens und Mexikos.⁵ Pro Kopf der Bevölkerung lag die Wirtschaftsleistung in Südkorea im Jahr 2017 bei 39.400 US-Dollar und damit über den Werten Italiens und Spaniens.⁶

Ärmere Länder können also ebenso wie die etablierten Industrieländer von der Zunahme des Handels mit Waren und Dienstleistungen profitieren. Der Welthandel stieg von 1985 bis 2015 um 930 Prozent, von 2.310 Milliarden auf 21.447 Milliarden US-Dollar.⁷ Gleichzeitig sank der Anteil der Armen an der Weltbevölkerung von 42,5 Prozent (1981) auf 9,2 Prozent (2018).⁸ Nicht nur der Anteil der sehr armen Menschen an der Weltbevölkerung, sondern auch deren absolute Zahl sank: von 1.926 Millionen im Jahr 1990 auf rund 700 Millionen im Jahr 2017. Dies ist ein enormer Erfolg, der aber häufig nicht angemessen zur Kenntnis genommen wird. In einer Umfrage des Jahres 2016 wurden 26.000 Menschen in 24 Ländern zur Armutsbekämpfung befragt. Nur den wenigsten war klar, dass die Armut weltweit in den letzten zwanzig Jahren um mehr als die Hälfte reduziert werden konnte. Lediglich ein Prozent der Befragten kannte die richtige Antwort, während 87 Prozent der Befragten glaubten, die Armut sei entweder gestiegen (69 Prozent) oder gleichgeblieben (18 Prozent). Weitere zwölf Prozent waren der Ansicht, die weltweite Armut sei etwas gesunken. Allerdings meinte etwa die Hälfte der in China Befragten, die extreme Armut habe in den letzten zwanzig Jahren abgenommen, während dies in Deutschland oder den USA nur acht Prozent glaubten.⁹ Diese Umfrage belegt, dass die Entwicklungserfolge der letzten Jahrzehnte, die auch auf die liberale Handelsordnung zurückzuführen sind, weniger deutlich wahrgenommen werden als die unzweifelhaft auch zu beobachtenden negativen Effekte.

2.4 Die Nachteile weltweiter Arbeitsteilung in Industrieländern

Die Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung schafft vielen Menschen Nutzen, beschert anderen aber auch Verluste. Wird etwa eine Fabrik zur Herstellung von Mobiltelefonen von Deutschland nach Rumänien verlagert, profitieren zwei Gruppen: erstens die Arbeitskräfte, die in Rumänien einen Arbeitsplatz bekommen und zuvor keinen hatten, und zweitens die Konsumenten, denen preiswertere Mobiltelefone angeboten werden. Nachteile haben diejenigen, die ihren Arbeitsplatz verlieren, weil die Fabrik in Deutschland geschlossen wird. Dieser Strukturwandel wird zwar nicht vom internationalen Handel verursacht, aber beschleunigt.

Hier zeigt sich sehr deutlich die Problematik für die Politik: Die Verlagerung der Produktion ist zwar ökonomisch effizient und führt zu einem Wohlstandsgewinn, aber nicht für alle Menschen der betroffenen Länder. Die Vorteile für Rumänien sind in diesem Fall deutlich zu benennen, aber der Nutzen in Deutschland macht sich nur indirekt bemerkbar, indem die importierten Mobiltelefone preiswerter werden.

Die sozialen Kosten in Deutschland sind dagegen eindeutig und klar zu beziffern: Die zuvor in der deutschen Fabrik Beschäftigten sind arbeitslos geworden und beziehen, wenn sie keinen Anschlussjob finden, Arbeitslosenunterstützung. In diesem Fall verlieren sie über die rein materiellen Folgen hinaus auch die Teilhabe am Erwerbsleben mit möglicherweise negativen Folgen für ihr Selbstwertgefühl.

Kritiker des liberalen Handels argumentieren häufig, dass vor allem die Wohlhabenden von ihm profitieren. Betrachtet man die Importe, trifft diese Einschätzung nicht zu. Würde der Warenhandel beschränkt, träfe das weniger die Wohlhabenden, sondern vor allem die Armen. Dies belegt eine im Jahr 2016 veröffentlichte Studie der US-amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Pablo D. Fajgelbaum und Amit Kumar Khandelwal. Anhand von zwanzig Ländern verdeutlicht sie, dass bei einer Beendigung des internationalen Handels die reichsten zehn Prozent der Verbraucher 28 Prozent ihrer Kaufkraft einbüßen würden, die ärmsten zehn Prozent der Verbraucher hingegen 63 Prozent (Fajgelbaum/Khandelwal, 2016, S. 1116), also nahezu zwei Drittel.

Ein wichtiger Faktor für den internationalen Handel sind die von Land zu Land sehr unterschiedlichen Lohnkosten. Damit einher geht ein Zwang zu hoher Produktivität. Denn konkurrenzfähig bleiben Firmen nur dann, wenn in einer Arbeitsstunde eine hohe Wertschöpfung erwirtschaftet wird. Ausschlaggebend für die preisliche Konkurrenzfähigkeit eines Unternehmens sind daher nicht allein die Löhne, sondern die sogenannten Lohnstückkosten, die widerspiegeln, wie viel in einer Arbeitsstunde produziert wird. Bei hoher Produktivität können Unternehmen auch relativ hohe Löhne zahlen, ohne an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren. Diese Wettbewerbsfähigkeit wird gesteigert, wenn es Firmen gelingt, vor allem durch Innovationen zeitweilige Monopolgewinne zu erzielen, wenn sie also hochspezialisierte Produkte anbieten, bei denen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eine untergeordnete Rolle spielt: Die Produkte werden vom Ausland gekauft, weil sie besonders gut, nicht weil sie besonders billig sind.

Tabelle 1: Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe in ausgewählten Industrieländern im Jahr 2019*

Land	Arbeitskosten in Euro
Schweiz	54,79
Dänemark	47,04
Deutschland	42,02
Frankreich	38,75
USA	35,41
Vereinigtes Königreich	26,88
Japan	26,64
Tschechische Republik	13,48
China	7,89
Philippinen	1,99

** Arbeitnehmende (Arbeitende und Angestellte) je geleistete Stunde im verarbeitenden Gewerbe, zum Teil vorläufige Zahlen.*

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitskosten international: Deutschland in der Spitzengruppe, verfügbar unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Arbeitskosten_international.pdf.

Deutschland weist im internationalen Vergleich hohe Arbeitskosten auf. Selbst in den USA und in Japan liegen die Löhne deutlich niedriger als in Deutschland. Auch nach den massiven Lohnsteigerungen der letzten Jahre liegen die Arbeitskosten in China bei weniger als zwanzig Prozent des deutschen Werts.

Die absolute Lohnhöhe sagt für sich genommen sehr wenig über die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in den einzelnen Ländern aus. So weist die Schweiz extrem hohe Löhne auf, aber die Schweizer Wirtschaft schafft es dennoch, viel zu exportieren.

Ausschlaggebend für die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ist die Lohnhöhe im Verhältnis zur Produktivität. Die Lohnstückkosten drücken aus, wie viel Lohn oder Gehalt einschließlich der Lohnnebenkosten für ein Produkt oder eine Dienstleistungseinheit bezahlt werden muss. Die absolute Lohnhöhe ist für die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens oder einer Volkswirtschaft also nicht entscheidend, sondern das Verhältnis von Lohnhöhe zur Produktivität. Die Optimierung von Produktionsprozessen ist ein klassischer Weg zur Steigerung der Produktivität. Auch durch die Steigerung der Bildung des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials kann eine höhere Produktivität erreicht werden.

In der Debatte über die Folgen des internationalen Handels wird häufig über das Thema Ungleichheit in Industrieländern gesprochen. Zwar hat dies nur indirekt mit den Folgen der Globalisierung zu tun, aber viele Bürgerinnen und Bürger stellen sich doch die Frage, ob ein Zusammenhang zwischen internationaler Arbeitsteilung und Ungleichheit besteht.

Dabei wird häufig übersehen, dass die europäischen Wohlfahrtsstaaten erfolgreich Korrekturen an der Verteilung der Einkommen vornehmen. Dies zeigt ein Vergleich Dänemarks, Deutschlands und Frankreichs mit den angelsächsisch geprägten Ländern Vereinigtes Königreich und USA anhand des Gini-Koeffizienten, der die Ungleichheit misst. Verglichen werden zwei Indikatoren: das Markteinkommen vor Steuerzahlung und Sozialleistungen und die Einkommensverteilung nach Steuern und Sozialtransfers.

Tabelle 2: Verteilung von Einkommen (Gini-Koeffizient) in ausgewählten OECD-Ländern (2018 oder aktuellste Zahlen)

Land	Einkommensverteilung vor Steuern und Transfers	Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers
Dänemark	0,45	0,26
Deutschland	0,50	0,29
Frankreich	0,52	0,29
Vereinigtes Königreich	0,51	0,38
USA	0,51	0,39

Quelle: Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org).

Die Daten der Tabelle 3 zeigen sehr deutlich die Ungleichheit der Verteilung von Einkommen in den OECD-Ländern vor Steuern und Transfers. Dabei gilt es zu bedenken, dass der Gini-Koeffizient zwischen 0 und 1 liegt und ein höherer Wert eine größere Ungleichheit zeigt. Vor Steuern und Transfers liegt lediglich Dänemark unter dem Wert von 0,50.

Doch ungleich relevanter ist, wie sich die Einkommensverteilung nach Steuern und Transfers darstellt: Wie viel steht den Menschen netto zur Verfügung und wie ungleich ist die Verteilung von Einkommen nach Steuerzahlung? Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass sowohl in Deutschland als auch in Frankreich massiv umverteilt wird. Die Einkommensverteilung in Dänemark ist mit einem Gini-Koeffizienten von 0,26 am wenigsten ungleich. In den USA ist der Unterschied zwischen beiden Verteilungen am geringsten und auch nach Steuern und Transfers bleiben die Einkommen relativ ungleich verteilt.

Die Befürworter des liberalen Handels erwarten, dass Freihandel für Wohlstandsgewinne sorgt. Aus ihrer Sicht kann es innerhalb von Volkswirtschaften zwar Benachteiligte geben, nicht aber zwischen ganzen Ökonomien. Um negative Folgen der Libera-

lisierung abzufedern, sollen sozialpolitische Maßnahmen angewendet werden. Hier hat der Abbau sozialpolitischer Maßnahmen, die in den vergangenen Jahren zum Beispiel in Deutschland die Staatsverschuldung mindern und für Anreize zur (Wieder-) Aufnahme einer Beschäftigung sorgen sollten, für gesellschaftspolitischen Zündstoff gesorgt. Auch Arbeitslose im strukturschwachen Norden Englands oder in den alten Industrieregionen der USA fanden nach dem Verlust von Arbeitsplätzen häufig keine neue Beschäftigung und mussten zugleich einen deutlichen sozialen Abstieg bis hin zur Verarmung hinnehmen.

Es zeigt sich, dass die internationale Arbeitsteilung nützlich sein kann, aber dass es politischer Maßnahmen bedarf, um Fehlentwicklungen zu korrigieren. Dazu gehören in erster Linie Marktzutrittschancen für Menschen ohne Arbeit, Anreize, um die berufliche Qualifikation zu verbessern, Umverteilung von Markteinkommen durch Steuern und Sozialleistungen sowie die Beseitigung verkrusteter Wirtschaftsstrukturen. Dies gelingt in vielen kontinentaleuropäischen Staaten bislang augenscheinlich besser als im Vereinigten Königreich und in den USA.

In Deutschland gelingt derzeit eine Umverteilung, ohne dass es große Widerstände bei denen gibt, die durch Zahlung von Steuern und Sozialleistungen die weniger Begüterten unterstützen. Das robuste Wirtschaftswachstum in Deutschland, ermöglicht durch sektoralen Strukturwandel und die Internationalisierung der Wirtschaft, hat in den vergangenen Jahren diese Entwicklung befördert.

2.5 Die internationale Handelspolitik und Krise der WTO

Die heutige Handelsordnung ist ein auf Regeln basierendes politisches System. Die Mitgliedsländer der Welthandelsorganisation WTO, die ihre Tätigkeit im Januar 1995 aufnahm, haben sich zur Einhaltung dieses internationalen Regelwerks verpflichtet. Der Zweck der Regulierung ist es, protektionistische Maßnahmen einzudämmen, eine Ungleichbehandlung zwischen Staaten zu unterbinden sowie die Ungewissheit und die Unberechenbarkeit des internationalen Handels zu reduzieren.

Die multilaterale Handelspolitik ist dabei einerseits sehr erfolgreich. Immer mehr Länder treten der Welthandelsorganisation WTO bei. Das neueste Mitglied ist Afghanistan, das im Juli 2016 als 164. Mitgliedsland aufgenommen wurde. Andererseits bekommt die WTO zunehmend Konkurrenz durch regionale und diskriminierende Freihandelsabkommen, die den internationalen Handel außerhalb der WTO regulieren, aber innerhalb der WTO-Ordnung unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt sind.

Bis zur Gründung der WTO im Jahr 1995 wurde der Welthandel mithilfe einer Behelfsorganisation reguliert. Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT) war ein provisorischer Vertrag allein für den Güterhandel ohne Dienstleistungen und keine Organisation. In der WTO gilt der alte GATT-Vertrag in leicht veränderter Form weiter und ist nach wie vor das Herzstück der WTO-Tätigkeit.

Das Herzstück des GATT ist der berühmte Artikel 1, die Meistbegünstigungsklausel. Diese besagt, dass Handelserleichterungen zwischen zwei Vertragsparteien des GATT

automatisch allen anderen Vertragsparteien offenstehen. Die Diskriminierung der 1930er Jahre, als zwischen Freund und Feind unterschieden wurde, sollte damit überwunden werden. Der Nutzen dieser Regel kann nicht hoch genug bewertet werden. Die Meistbegünstigung hat nicht nur beträchtlichen ökonomischen Nutzen, weil sie gleichsam eine Automatik der Liberalisierung beinhaltet, sondern sie verhindert auch, dass die Handelsbeziehungen in unterschiedliche politische Kategorien eingeteilt werden. Ein zweites Grundprinzip des GATT ist die Inländerbehandlung: Für importierte Waren muss das gleiche Regelwerk gelten wie für im Inland erzeugte Produkte.

Seit 25 Jahren reguliert die WTO die Handelsbeziehungen ihrer Mitgliedsländer. Die WTO ist, anders als das GATT-Sekretariat, eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit, also juristisch handlungsfähig. Allerdings hat die WTO keine eigene Macht: Sie vermittelt zwischen den Mitgliedsländern und versucht, einen Konsens herbeizuführen. Die WTO hat keine Möglichkeit, Maßnahmen gegen die Wünsche der Mitgliedsländer zu erlassen. Sie ist eine von den Mitgliedern getragene Organisation. Ohne die Unterstützung ihrer Mitgliedsländer ist die WTO machtlos.

Die WTO besteht im Wesentlichen aus einem Vertragswerk von drei Einzelabkommen: Neben dem Abkommen für Güter (GATT) gibt es noch eines für Dienstleistungen (GATS: *General Agreement on Trade in Services*) und für den Schutz geistigen Eigentums (TRIPS: *Trade-Related Intellectual Property Rights*). In allen drei Vertragswerken sind Regeln festgelegt. Zudem existiert ein vergleichsweise robuster Streitschlichtungsmechanismus.

Die WTO hat keine besonders entwickelte politische Struktur. Ihr wichtigstes Organ ist die Ministerkonferenz, zuletzt 2017 in Argentiniens Hauptstadt Buenos Aires. Die für 2020 geplante Konferenz in Kasachstan wurde auf 2021 verschoben. Die WTO hat ihren Sitz in Genf und verfügt über relativ wenige Mitarbeiter: Gerade einmal 600 Menschen sind für sie tätig.

Besondere Bedeutung hat das Streitschlichtungssystem der WTO, vor allem für die ärmeren Länder. Mitglieder wie die USA oder die EU können ihre Interessen auch ohne ein neutrales Gericht durchsetzen, nicht jedoch die Entwicklungsländer. Während im GATT beklagte Staaten einem Verfahren zustimmen mussten, kann heute ein Land jedes andere Mitgliedsland verklagen. Die Entscheidungen sind für die beklagte Partei bindend. Die Vergeltungsmaßnahmen (*retaliatory measures*) dürfen so lange angewendet werden, bis das Handelshemmnis beseitigt wurde.

Dennoch ist zu beobachten, dass ärmere Mitgliedsländer nur selten reiche Länder anklagen, selbst wenn ein offensichtlicher Klagegrund vorliegt. Das liegt daran, dass es reiche Länder nicht gerne sehen, mit diesen Klagen konfrontiert zu werden, dass die Verfahren langwierig und teuer sind und dass die ärmeren Länder im Falle eines Urteils zu ihren Gunsten mit dem Recht auf Vergeltung materiell wenig anzufangen wissen. Die WTO-Streitschlichtung findet daher hauptsächlich zwischen Industriestaaten bzw. zwischen Industrie- und Schwellenländern statt.

Gemeinsame Regeln für die Regulierung des Waren- und Dienstleistungshandels sind prinzipiell ein sinnvoller Ansatz. Es nutzt allen Akteuren, wenn die Regeln einheitlich sind: Die USA müssen sich an die gleichen Regeln halten wie Costa Rica. Allerdings müssen

die Regeln der WTO im Konsens entwickelt werden, was die Aushandlung dieses Regelwerks erschwert. Alle Mitgliedsländer der WTO müssen bei einer Verhandlungsrunde zustimmen. Erst wenn das Gesamtpaket einstimmig angenommen worden ist, kann ein Abschluss realisiert werden („*Nothing is agreed until everything is agreed*“).

Die WTO leistet einen wichtigen Beitrag zur Chancengleichheit in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Sie bietet den Mitgliedsstaaten ein Forum zur Vereinbarung eines Regelwerks und die Hauptnutznießer der WTO sind eher die weniger entwickelten Staaten, die ohne den rechtlichen Rahmen der Organisation ganz den Interessen und dem Druck der mächtigeren Staaten ausgesetzt wären. Umso enttäuschter sind sie über das Scheitern der Doha-Runde. Generell aber bietet die WTO Möglichkeiten, die Macht etwa der USA und der EU zu beschränken – auch deshalb wenden sich diese lieber von der multilateralen Handelsordnung ab und Freihandelsabkommen zu.

2.6 Freihandelsabkommen: Konkurrenz für die multilaterale Ordnung

Freihandelsabkommen haben in der handelspolitischen Diskussion häufig für Kontroversen gesorgt. Die Nachkriegshandelsordnung basiert auf dem zentralen Prinzip der Nicht-Diskriminierung von Ländern. Deshalb ist das Herzstück des GATT-Vertrags, der auch nach der Gründung der WTO im Jahr 1995 die rechtliche Basis der Handelsordnung darstellt, der bereits erwähnte Artikel 1: Wenn zwei Länder eine Handels erleichterung vereinbaren, gilt dies automatisch für alle anderen WTO-Mitgliedsländer (Meistbegünstigungsklausel).

In Artikel 24 werden Freihandelszonen und Zollunionen als einzige Ausnahmen zugelassen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Stufen der regionalen Integration besteht darin, dass in einer Freihandelszone die teilnehmenden Länder eigene Außenzollregime behalten, während die Zollunion durch einen gemeinsamen Außenzoll gekennzeichnet ist. Freihandelszonen benötigen deshalb komplexe Ursprungsregeln und zertifikate, die den Nutzen der Zollsenkungen häufig zunichtemachen. Unternehmen müssen, um innerhalb der Freihandelszone zollfreien Handel betreiben zu können, den Ursprung einer Ware dokumentieren, und dies verursacht oft erhebliche Kosten.

Art. 24 war ursprünglich weniger für große Mitglieder gedacht. Vielmehr galten ab den 1960er Jahren regionale Abkommen, zumeist als regionale Integration bezeichnet, vorwiegend als ein wirtschaftspolitisches Instrument für Entwicklungs- und Schwellenländer, um ihnen die Annäherung an den Weltmarkt zu ermöglichen. In der ersten Welle regionaler Integration wurde das Konzept mit großen Erwartungen begrüßt und galt als wichtiger Baustein einer erfolgreichen Entwicklungsstrategie. Durch den vergrößerten Binnenmarkt hofften auch kleine Ökonomien, sogenannte Skaleneffekte in der Produktion zu erreichen. Damit ist gemeint, dass durch Massenproduktion die Kosten pro hergestellter Einheit sinken.

Mit Berufung auf Art. 24 sind inzwischen viele Hundert Sonderabkommen geschlossen worden. Häufig werden diese als Freihandelsabkommen bezeichnet, aber diese Bezeichnung führt in die Irre: Liberalisiert wird nur der Handel zwischen den teilnehmenden Volkswirtschaften, während die übrigen Länder der Weltwirtschaft aus-

geschlossen bleiben. Es erscheint daher sinnvoller, die Abkommen als Präferenzabkommen zu bezeichnen: Die teilnehmenden Länder gewähren sich wechselseitig handelspolitische Präferenzen.

Mit diesem Trend sind zahlreiche Probleme verbunden. Der Welthandel wird immer komplizierter, weil alle Abkommen sich deutlich voneinander unterscheiden und die Unternehmen deshalb immer mehr Zeit für Kenntnis und Anwendung der einzelnen Regelwerke verwenden müssen. Zudem werden ausgeschlossene Ökonomien wirtschaftlich benachteiligt.

Trotz der gegenwärtigen Popularität von Freihandelszonen sind diese bestenfalls die zweitbeste handelspolitische Lösung. Ein einheitliches Regelwerk, die multilaterale Ordnung, bietet vor allem den schwächeren Volkswirtschaften die Chance, die Vorteile des liberalen Handelssystems zu ihren Gunsten zu nutzen.

2.7 Der internationale Handel aus Sicht von Entwicklungsländern

Nach einer weitverbreiteten Einschätzung zählen Entwicklungsländer zu den Verlierern der Globalisierung, und deshalb wird davon ausgegangen, dass deren einheimische Bevölkerung der Globalisierung gegenüber kritisch eingestellt ist. Diese Einschätzung beruht auf früheren entwicklungspolitischen Theorien, die von einer Ausbeutung der damals „Dritte Welt“ genannten Länder ausgingen.

Selbstverständlich gibt es viele Gründe, die heutige Weltwirtschaftsordnung und die Rolle der Entwicklungsländer in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen kritisch zu bewerten. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verdienen häufig nur sehr niedrige Löhne, Umweltschutzstandards sind sehr viel niedriger als in Industrieländern und Kinderarbeit ist in vielen armen Ländern üblich. In den betroffenen Ländern ist die Wahrnehmung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen dennoch überraschend positiv.

Die bereits diskutierten Erfolge beim Kampf gegen die Armut entwerfen ein differenzierteres, tendenziell positives Bild. Gemäß einer im November 2016 veröffentlichten Umfrage sehen viele Menschen in Entwicklungsländern die internationale Arbeitsteilung in positiverem Licht als dies in Industrieländern geschieht. Es besteht eine Relation zwischen Armut und Erwartung an Globalisierung: Je ärmer das Land, desto positiver ist die Wahrnehmung der Globalisierung. Speziell viele Menschen in Asien erhoffen sich von ihr eine Verbesserung ihrer Lebensumstände.

Tabelle 3: Zustimmung zur Frage, dass Globalisierung positive Wirkung entfaltet (in Prozent der Befragten)*

Land	Zustimmungsrate
Frankreich	37
USA	40
Vereinigtes Königreich	46
Australien	48
Norwegen	49
Finnland	56
Deutschland	60
Hongkong	63
Dänemark	68
Indonesien	72
Malaysia	73
Thailand	76
Indien	83
Philippinen	85
Vietnam	91

** Die Frage lautete: Globalisierung ist der Begriff, um die wachsenden Bewegungen von Gütern, Ideen, Geld, Arbeitsplätzen, Kultur und Menschen um die Welt zu beschreiben. Hat diese Globalisierung eine positive Wirkung?*

Quelle: YouGov Survey, November 2016, verfügbar unter <https://yougov.co.uk/news/2016/11/17/international-survey/>.

Für die Menschen in Ländern wie Indien und Vietnam ist die Globalisierung vielversprechend. In den alten Industrieländern ist dagegen eine größere Skepsis zu beobachten. Der Ausstieg der Briten aus der Europäischen Union und der Erfolg des globalisierungskritischen US-Präsidentschaftskandidaten Donald Trump lassen sich auch auf diese Skepsis zurückführen. Joe Biden wird die Handelspolitik seines Vorgängers vermutlich fortsetzen und kann dabei auf breite Unterstützung sowohl in der Demokratischen Partei als auch in der US-amerikanischen Bevölkerung bauen.

2.8 Zukunftsperspektiven für den internationalen Handel

Verschiedene Effekte der Globalisierung stehen in der Kritik, und eine Vertiefung der internationalen Arbeitsteilung ist bei breiten Bevölkerungsteilen zumindest in den OECD-Ländern nicht mehr uneingeschränkt populär. Viele Bürgerinnen und Bürgern nehmen die Globalisierung als ein Projekt der politischen Eliten und der Reichen wahr.

Die größte Herausforderung für eine liberale Handelspolitik kommt heute deshalb nicht nur von außen, von autoritären Regimen wie Russland oder China. In den USA, dem Vereinigten Königreich und Kontinentaleuropa zeichnet sich vielmehr eine neue Konfliktlinie ab: zwischen den Verfechtern einer wirtschaftlich und gesellschaftlich offenen Handelspolitik und denjenigen, die gegen diese Ordnung aufbegehren.

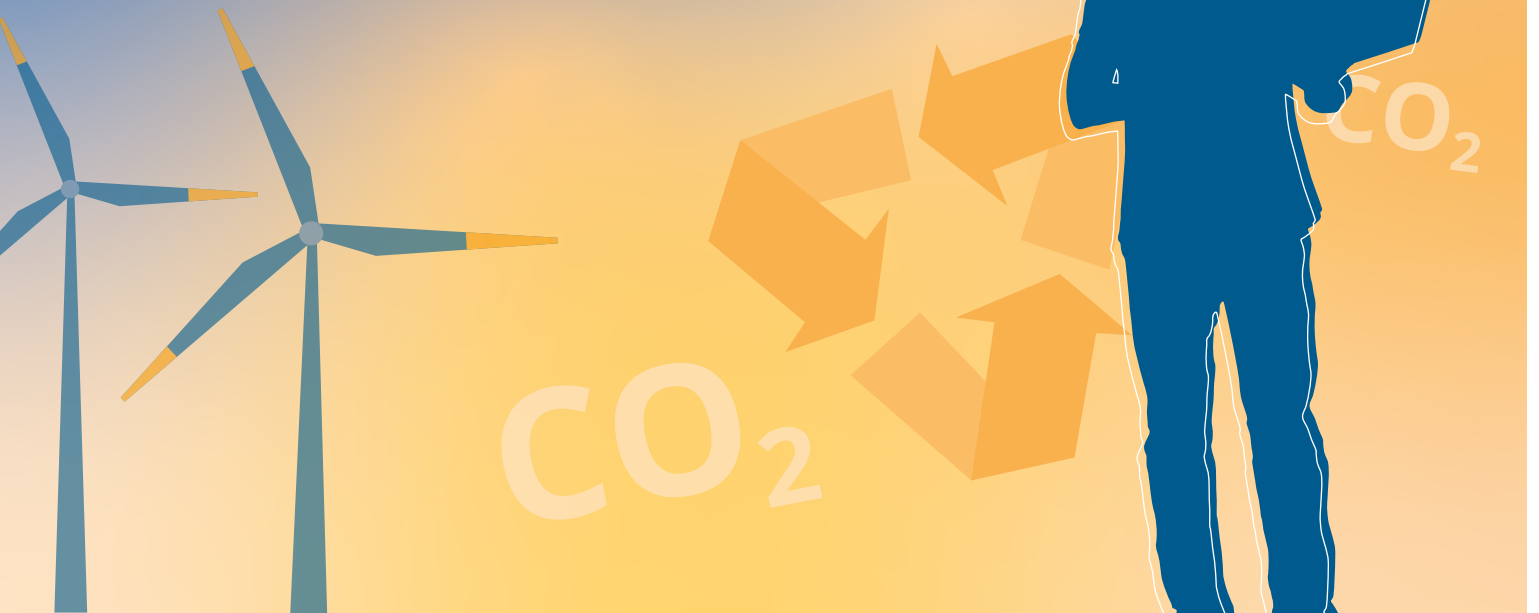
Der US-amerikanische Journalist Thomas Friedman hat 2005 den Prozess der Globalisierung als unaufhaltsame Umsetzung einer feststehenden Wirtschaftspolitik bezeichnet. Die einzelnen Gesellschaften befinden sich nach dieser Lesart auf einem festgelegten Pfad und unterscheiden sich nur noch danach, wie weit sie die einzelnen Elemente dieses wirtschaftspolitischen Konzepts umgesetzt haben. Diese Hyperglobalisierung, eine „goldene Zwangsjacke“, wird aber von immer mehr Bürgerinnen und Bürgern in Industrieländern abgelehnt.

Zugleich gibt es für die Menschen kein besseres Rezept für die Entwicklung aus der Armut als die internationale Arbeitsteilung und den liberalen Handel. Die schwere Wirtschaftskrise des Jahres 2020 wird viele Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern um Jahre zurückwerfen und sie erneut verarmen lassen. Deshalb gehört eine Liberalisierungsinitiative zu den möglichen Maßnahmen, die die Europäische Union im Jahr 2021 ergreifen könnte. Eine liberale Handelspolitik mit eindeutigen und transparenten Regeln bietet den Menschen in Entwicklungsländern eine größere Chance auf eine Verbesserung ihrer materiellen Lebensverhältnisse als Spenden oder staatliche Transfers.

-
- 3 United States Census Bureau, Trade with China, verfügbar unter <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html#2019>.
 - 4 Im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StabG) von 1968 findet sich die Forderung nach „außenwirtschaftlichem Gleichgewicht“.
 - 5 Daten der Weltbank, verfügbar unter <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>.
 - 6 Daten des CIA Factbook, verfügbar unter <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>.
 - 7 Eigene Berechnungen nach Daten der Weltbank.
 - 8 Einkommen von 1,90 US-Dollar oder weniger pro Tag (kaufkraftbereinigt, in US-Dollar des Jahres 2011).
 - 9 Glocalities: Global poverty survey, verfügbar unter <http://www.glocalities.com/news/poverty.html>.

3

Freihandel und Klimaschutz



Galina Kolev

3.1 Einleitung

Die letzten 50 Jahre sind gekennzeichnet durch eine präzedenzlose Intensivierung der Handelsbeziehungen weltweit. Vor allem in der Zeit vor der Wirtschaftskrise 2009 trugen gesunkene Transport- und Telekommunikationskosten im Zuge des technologischen Fortschritts, der Handelsliberalisierung und des Aufstiegs wichtiger Schwellenländer, allen voran Chinas dazu bei, dass zahlreiche Länder weltweit ihre Spezialisierungsvorteile ausbauten und ihren Wohlstand steigerten. Globale Wertschöpfungsketten ermöglichten international aufgestellten Unternehmen den Zugang nicht nur zu günstigen oder technologisch überlegeneren Vorprodukten, sondern auch zu schnell wachsenden Märkten, ohne die Kundennähe des Entwicklungs- und Produktionsprozesses zu vernachlässigen. Das Ergebnis: Im Jahr 2019 wurden 64-mal mehr Waren und Dienstleistungen international gehandelt als 1970 (Weltbank, 2020a). Gemessen am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg der Wert des internationalen Handels von 27 Prozent im Jahr 1970 auf sechzig Prozent im Jahr 2019. Dabei veränderte sich die Zusammensetzung der gehandelten Produkte und auch der partizipierenden Länder erheblich. Während 1970 etwa 82 Prozent des internationalen Handels auf die Länder mit hohen Einkommen entfielen, wuchs der Anteil der Entwicklungs- und Schwellenländer mit niedrigen und mittleren Einkommen bis zum Jahr 2019 auf 31 Prozent.

Im gleichen Zeitraum führten jedoch die weitere Ausnutzung natürlicher Ressourcen, die zunehmende Mobilität und auch der mit dem steigenden Wohlstand einhergehende Energiebedarf unter anderem weltweit zu einem 2,4-fachen Anstieg der

globalen Treibhausgasemissionen (Weltbank, 2020a, Datenverfügbarkeit bis 2016). Der damit verbundene Klimawandel stellt heute eine der größten Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft dar. Bereits 2009 beschrieben die *World Trade Organization* (WTO) und das *UN Environment Programme* (UNEP) den Klimawandel als Bedrohung für die künftige Entwicklung, den Frieden und den Wohlstand, die von der gesamten Staatengemeinschaft mit größter Dringlichkeit angegangen werden müsse (Tamiotti et al., 2009). Die gebotene Dringlichkeit erfordert ein großes Engagement in allen relevanten Politikbereichen, um den globalen Klimazielen, die etwa im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens definiert wurden, nahezukommen und die Zukunftsfähigkeit eines bewohnbaren Planeten zu sichern.

Auch die Rollen des internationalen Handels und der globalen Handelspolitik müssen dahingehend untersucht werden, um Synergien zwischen den handels- und den klimapolitischen Zielen zu nutzen und entsprechende Maßnahmen zu initiieren, sodass negative Wechselwirkungen abgemildert oder beseitigt werden können. So schätzt die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), dass fast ein Drittel der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen oder sieben Prozent der CO₂-Emissionen weltweit auf den internationalen Handel zurückzuführen sind, Tendenz steigend (OECD, 2015). Zwar stellen solche Zahlen bestenfalls eine Orientierung dar, denn sie vernachlässigen oft zahlreiche andere relevante Faktoren, wie etwa den positiven Beitrag, den der internationale Handel zum Klimaschutz leisten kann. Die Dimension dieser Schätzung ist jedoch Grund genug, um die Verbindung zwischen dem internationalen Handel und dem Klimawandel zu analysieren und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen herzuleiten, um auch im Bereich der Handelspolitik Lösungen für klimapolitische Herausforderungen zu suchen.

Das nachfolgende Kapitel widmet sich zunächst den theoretischen Verbindungskanälen zwischen dem internationalen Handel und dem Klimawandel. Anschließend bietet es hierzu einen Einblick in einige empirische Beobachtungen. Es stellt die Eindeutigkeit des Zusammenhangs zwischen CO₂-Emissionen und internationalem Handel infrage und erörtert praktizierte, aber auch potenzielle Ansätze der nationalen und multilateralen Handelspolitik im Kampf gegen den Klimawandel.

3.2 Klimawirkungen des internationalen Handels

Theoretisch betrachtet kann die Verbindung zwischen internationalem Handel und der Menge an Treibhausgasemissionen über drei Kanäle, wie in Abbildung 1 dargestellt, beschrieben werden (Tamiotti et al., 2009). An erster Stelle ist der Größeneffekt zu nennen, zu dem es bei einer wirtschaftlichen Expansion im Zuge der Handelsöffnung kommt. Die Ausweitung der Wirtschaftstätigkeit erfordert einen höheren Energieverbrauch und führt auf diesem Weg zu höheren Treibhausgasemissionen. Zudem bewirkt die Intensivierung des internationalen Handels mehr verkehrsbedingte Treibhausgasemissionen.

Abb. 1: Wirkungskanäle zwischen dem internationalen Handel und der Menge an CO₂-Emissionen



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Tamiotti et al., 2009.

Zweitens führt der internationale Handel über den Kompositionseffekt zu einer Veränderung der Produktions- und Ausgabenstruktur der beteiligten Länder, wobei die Auswirkungen des zunehmenden Handels auf die Menge der CO₂-Emissionen nicht eindeutig zu bestimmen sind. In der Regel führt die Handelsöffnung dazu, dass sich die Länder, gemäß ihren relativen Vorteilen im Sinne des Modells von David Ricardo oder gemäß ihrer Ressourcenausstattung wie im Modell von Heckscher und Ohlin, spezialisieren oder wie von Paul Krugman dargelegt Größenvorteile durch die Spezialisierung auf einzelne Produktvarianten nutzen. Das Spezialisierungsmuster erfolgt nach Effizienzüberlegungen und kann zu einer Senkung oder zu einer Steigerung der Treibhausgasemissionen führen – je nachdem ob sich die relativen ökonomischen Vorteile der Länder von ihren relativen Vorteilen gemessen an der CO₂-Effizienz der Produktion unterscheiden. Grundsätzlich führt die Nutzung ökonomischer Spezialisierungsvorteile zu einer höheren Ressourceneffizienz, die über einen geringeren Material- und Energieeinsatz auch die CO₂-Emissionen senken könnte. Wenn sich die Wirtschaft eines Landes auf Basis der relativen ökonomischen Vorteile jedoch auf die Produktion und den Export von Waren und Dienstleistungen spezialisiert, die in diesem Land mit einer höheren relativen CO₂-Intensität hergestellt werden als in anderen Ländern, dann würde der internationale Handel einen Anstieg der globalen CO₂-Emissionen mit sich bringen (und vice versa). Zu diesem Ergebnis kann es auch kommen, wenn unterschiedliche Klimaschutzauflagen in den am Handel beteiligten Ländern die relativen ökonomischen Vorteile verändern und für die Unternehmen Anreize entstehen, ihre Vorprodukte aus Ländern mit geringeren CO₂-bezogenen Kosten der Produktion zu beziehen oder ihre Produktion dorthin zu verlagern – ein Phänomen, das als *Carbon Leakage* beschrieben wird.

Schließlich bezieht sich der Technologieeffekt auf die Verbesserung der CO₂-Intensität des Produktlebenszyklus, von der Produktionstechnologie bis hin zu den Ver-

triebswegen, die im Zuge der Öffnung für internationalen Handel und ausländische Investitionen ermöglicht wird. Das ist der Hauptwirkungskanal, über den der internationale Handel einen Beitrag zur Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen leisten kann. Dabei kann der Technologieeffekt auf zwei Wegen zu einem Rückgang der CO₂-Emissionen führen. Zum einen kann ein offener Handel die Verfügbarkeit klimafreundlicher Waren und Dienstleistungen erhöhen und deren Preise senken. Dies spielt besonders in Entwicklungs- und Schwellenländern eine wichtige Rolle, wo klimafreundliche Produkte nicht in ausreichenden Mengen produziert werden. Zum anderen führt der technologische Fortschritt in einem Land über höhere Einkommen zu einer Verschiebung der Präferenzen in der Bevölkerung hin zu mehr Klimaschutz, was auch den politischen Druck erhöhen kann und insgesamt die Nachfrage nach klimafreundlichen Waren und Dienstleistungen steigert. Der Technologieeffekt kann aber auch dann eintreten, wenn durch die Handelsöffnung die Wettbewerbsintensität zunimmt und die Hersteller aus Effizienzüberlegungen ihre Produktionstechnologie optimieren und auf diese Weise über gesteigerte Ressourceneffizienz ihren Beitrag zur Senkung der CO₂-Emissionen leisten.

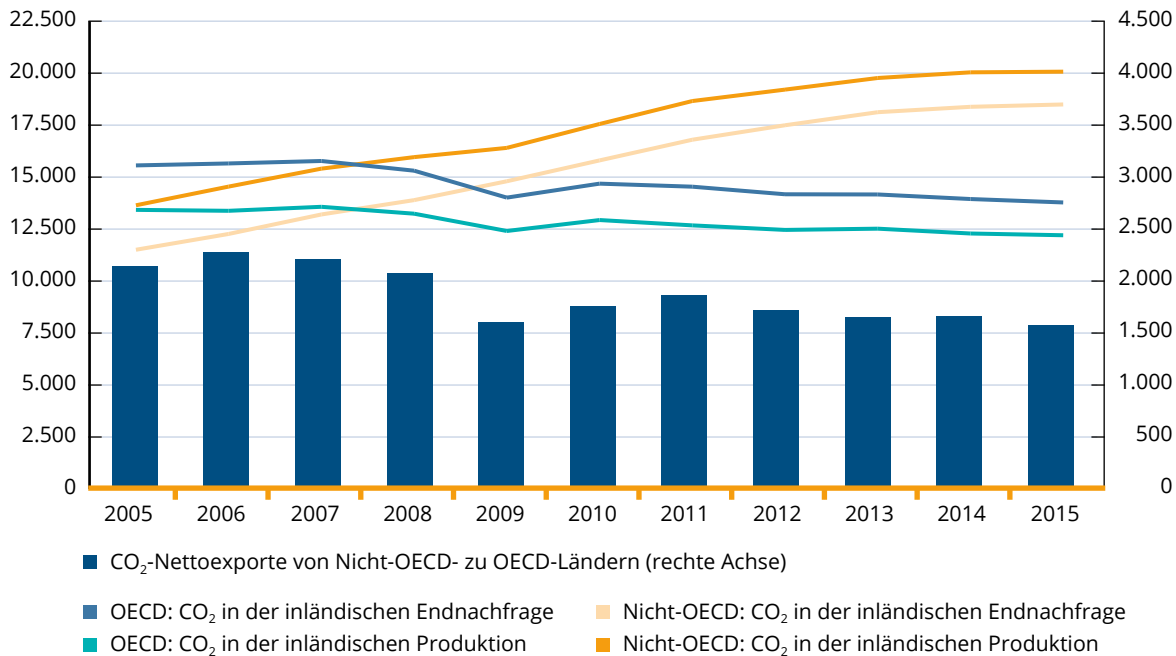
Aus diesen theoretischen Überlegungen lässt sich insgesamt kein eindeutiges Vorzeichen des Zusammenhangs zwischen dem internationalen Handel und der Menge globaler Treibhausgasemissionen ermitteln. Größen- und Technologieeffekt wirken in entgegengesetzte Richtungen und der Kompositionseffekt hängt entscheidend von den komparativen Vorteilen der am Handel beteiligten Länder ab. Die empirische Forschung, die sich mit der datenbasierten Evidenz dieses Zusammenhangs befasst, liefert auch keine eindeutigen Ergebnisse. Während der Größeneffekt des internationalen Handels auf den Klimawandel kaum infrage gestellt werden kann, steht die empirische Untersuchung der anderen Wirkungskanäle vor der Herausforderung, die Kausalität des Zusammenhangs zu ermitteln und den Einfluss weiterer Faktoren auf diesen Zusammenhang auszuschließen.

Ein erster Zweig der empirischen Literatur beschäftigt sich mit der Problematik des *Carbon Leakage*. Gemäß den Daten der Weltbank (2020a) haben sich die CO₂-Emissionen der Länder mit geringen und mittleren Einkommen zwischen 1970 und 2016 nahezu vervierfacht, während die Emissionen der Länder mit hohen Einkommen, vor allem diejenigen der OECD-Mitgliedstaaten, im selben Zeitraum mit 33 Prozent wesentlich weniger stark anstiegen. Somit entfiel im Jahr 2016 lediglich ein Drittel der globalen CO₂-Emissionen auf die OECD-Länder, 1970 waren es noch 63 Prozent (Weltbank, 2020a). Zwar ist ein Teil dieser empirischen Beobachtung auf andere Entwicklungen im Zuge des Wachstumsprozesses der Entwicklungs- und Schwellenländer zurückzuführen und muss nicht unbedingt mit der Intensivierung des internationalen Handels in Zusammenhang stehen. Nichtsdestotrotz konnten viele Industrieländer Kanemoto et al. (2014) zufolge ihre CO₂-Emissionen nur durch die Verlagerung der emissionsintensiven Produktion ins Ausland erzielen. Peters et al. (2011) schätzen, dass sich der Nettoemissionstransfer mittels internationalen Handels zwischen den Industrieländern auf der einen sowie den Schwellen- und Entwicklungsländern auf der anderen Seite von 1990 bis 2008 in etwa vervierfacht hat.

Um das Ausmaß des über den internationalen Handel stattfindenden CO₂-Transfers zu bemessen, hat die OECD eine Datenbank angelegt, die auf Basis von Input-Output-Tabellen diesen Netto-CO₂-Transfer ermittelt. Die errechneten Nettoexporte

von Kohlenstoffdioxidemissionen entsprechen dem Unterschied zwischen den CO₂-Emissionen, die aufgrund der inländischen Produktion und der inländischen Nachfrage entstehen (Wiebe/Yamano, 2016). Abbildung 2 skizziert die Entwicklung der Nettoexporte beziehungsweise des Netto-CO₂-Transfers von den Nicht-OECD-Ländern zu den OECD-Ländern in den Jahren 2005 bis 2015. Die Abbildung veranschaulicht den Zuwachs an Treibhausgasemissionen in den Nicht-OECD-Ländern sowohl in der Produktion als auch in der inländischen Nachfrage. Im gesamten Zeitraum liegen die produktionsbedingten CO₂-Emissionen in diesen Ländern über der Menge an CO₂-Emissionen, die durch die Endnachfrage verursacht werden – die Differenz zwischen den beiden Reihen entspricht dem CO₂-Nettoexport und ist durch die grünen Balken in der Abbildung dargestellt. Somit zeigen die Daten, dass die Nicht-OECD-Länder weiterhin als Nettolieferanten CO₂-intensiver Produkte für die OECD-Länder dienen. Doch die Tendenz ist – wie aus der Entwicklung der grünen Balken hervorgeht – sinkend. Während die mittels internationalen Handels zwischen den beiden Ländergruppen transferierte Menge an CO₂ 2005 bei gut 2.100 Millionen Tonnen lag, ist sie bis zum Jahr 2015 um mehr als ein Viertel auf knapp 1.600 Millionen Tonnen gesunken. Diese Entwicklung ist sicherlich teilweise durch den Technologieeffekt des internationalen Handels zu erklären.

Abb. 2: Sinkender Netto-CO₂-Transfer mittels internationalen Handels in Millionen Tonnen CO₂



Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der OECD, 2020 und UNCTAD, 2020.

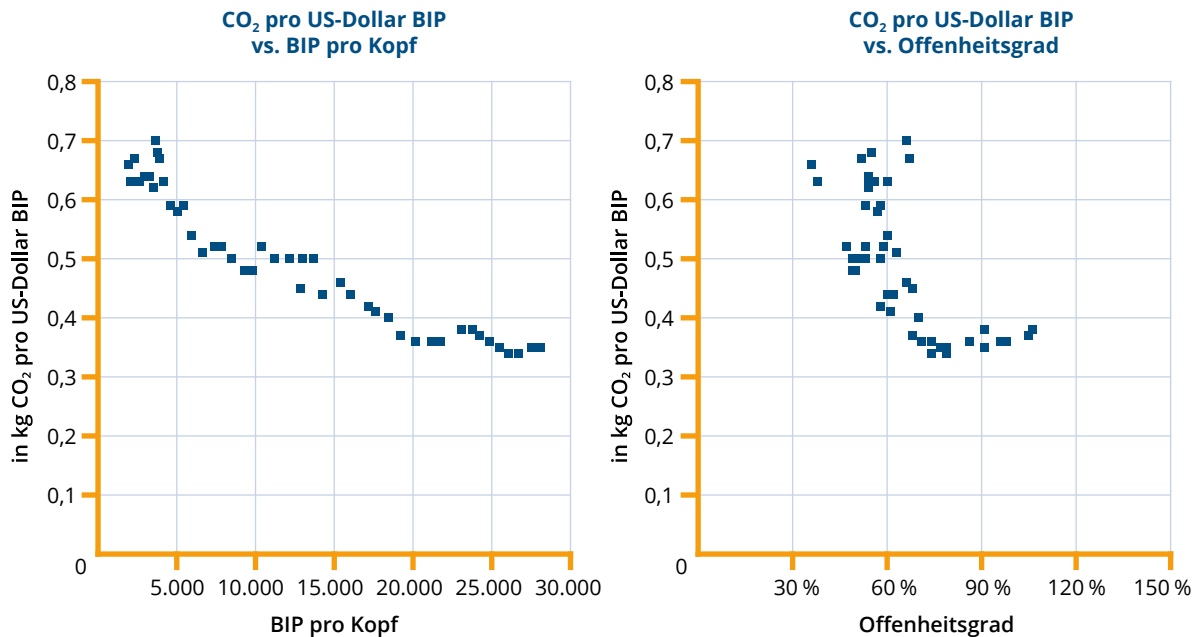
Den Technologieeffekt des internationalen Handels auf die globalen Treibhausgasemissionen präzise zu quantifizieren, ist jedoch aufgrund der vielen weiteren Einflussfaktoren kaum möglich. Die Literatur zu der sogenannten Umwelt-Kuznets-Kurve (UKK) befasst sich indirekt damit, das Ergebnis ist jedoch nicht eindeutig. Der aus-

tralische Ökonom David Stern schreibt in diesem Zusammenhang, dass die Empirie um die UKK ein gutes Beispiel dafür ist, wie fehleranfällig empirische Schätzungen sein können (Stern, 2004). Die UKK stellt die Hypothese auf, dass mit zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen (u. a. durch eine Intensivierung der Handelsbeziehungen) zunächst die CO₂-Emissionen steigen, dann aber wieder zurückgehen, wenn etwa der Zugang zu besseren Produktionstechnologien ermöglicht wird, Verbesserungen der Ressourceneffizienz zu weniger CO₂-Emissionen führen und/oder sich die Präferenzen der Bevölkerung hin zu mehr Klimaschutz verschieben. Obwohl die Empirie um die UKK bis heute umstritten ist, deuten Daten aus schnellwachsenden Ländern darauf hin, dass ein höheres Pro-Kopf-Einkommen zumindest mit einem Rückgang der CO₂-Intensität der gesamtwirtschaftlichen Produktion gemessen anhand der CO₂-Emissionen pro erwirtschafteten US-Dollar einhergeht. Abbildung 3 stellt diesen Zusammenhang für den Fall Südkoreas dar. Während in den 1970er Jahren 0,6 bis 0,7 kg CO₂ pro erwirtschafteten US-Dollar emittiert wurden, hat sich die Menge CO₂ pro US-Dollar in den 2010er Jahren in etwa halbiert. Im gleichen Zeitraum hat sich der Offenheitsgrad der koreanischen Wirtschaft, gemessen als Anteil des internationalen Handels am BIP, mehr als verdoppelt. Ob hier der verbesserte Zugang zu klimaschonenden Produktionstechnologien oder die Verschiebung der Präferenzen der Bevölkerung hin zu mehr Klimaschutz ausschlaggebender war, lässt sich aus den Daten nicht ermitteln. Weitere Studien zeigen jedoch, dass der Anteil Südkoreas an den weltweiten Patentanmeldungen im Bereich der Umweltschutzgüter von weniger als einem Prozent Mitte der 1990er Jahre auf etwa sieben Prozent im Jahr 2016 gestiegen ist (Eckermann, 2020).

Dass die Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in globale Wertschöpfungsketten mit einem verbesserten Zugang zu neueren Technologien einhergeht, ist in der Literatur unumstritten. Die Daten der Weltbank (2020a) zu den Beständen ausländischer Direktinvestitionen in diesen Ländern als Hilfsgröße für Technologietransfer weisen auf eine beeindruckende Dynamik in den letzten vierzig Jahren hin. So stieg der Bestand ausländischer Direktinvestitionen in Ländern mit einem geringen Einkommen seit 1980 um den Faktor 61, der Bestand in Ländern mit mittleren Einkommen war 2019 sogar achtzigmal höher als im Jahr 1980. Gemessen am BIP der jeweiligen Ländergruppe belaufen sich die ausländischen Direktinvestitionen mittlerweile auf 23 Prozent in den Ländern mit mittlerem und sogar auf vierzig Prozent in Ländern mit niedrigem Einkommen.

Abb. 3: CO₂-Emissionen in Südkorea

1971 bis 2018; CO₂-Emissionen in Bezug zum BIP: in Kilogramm CO₂ pro US-Dollar;
Offenheitsgrad definiert als Anteil des internationalen Handels am BIP



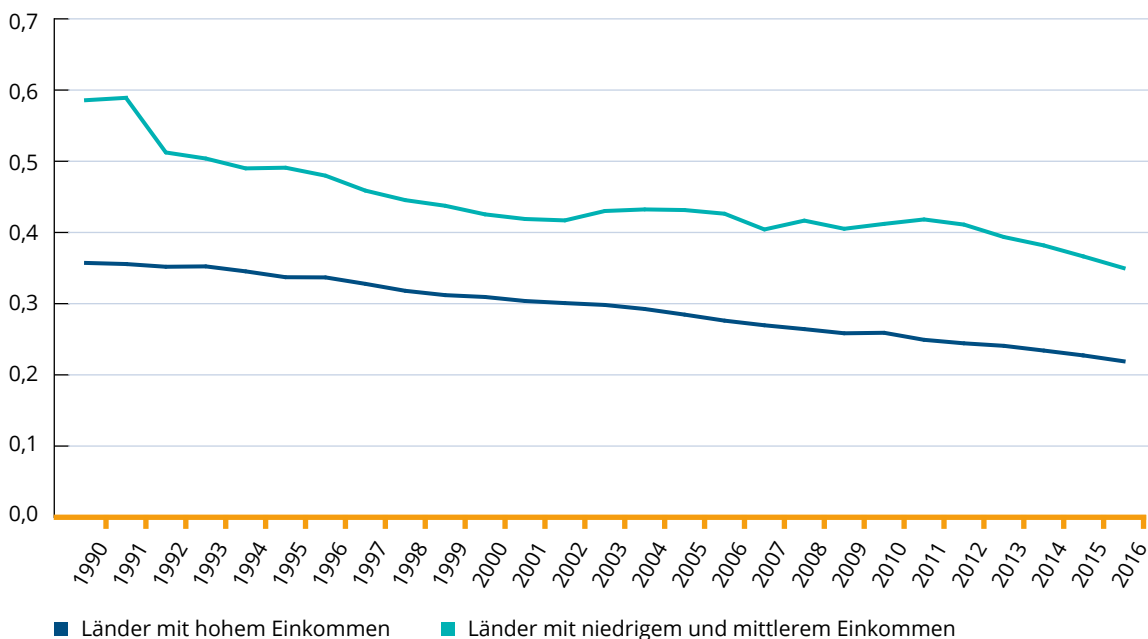
Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Weltbank, 2020a.

Die **Außenhandelszahlen** weisen zudem auf eine zunehmende Bedeutung der Entwicklungs- und Schwellenländer beim Export von Umwelt- und Klimaschutzgütern hin. Eine Studie des Umweltbundesamts zeigt, dass Deutschland im Jahr 2017 Umweltschutzgüter im Wert von 86 Milliarden Euro produziert hat, darunter Klimaschutzgüter für über 34 Milliarden Euro (Eckermann, 2020). Der Wert der deutschen Exporte lag im selben Jahr bei 58 Milliarden Euro im Bereich der Umweltschutzgüter und bei 21 Milliarden Euro bei den Klimaschutzgütern. Obwohl der Schwerpunkt der deutschen Exporte in den EU- und OECD-Ländern liegt, haben sich die Zentren weg von den entwickelten Industrieländern in Richtung der Entwicklungs- und Schwellenländer verlagert. Bis zum Jahr 2008 war Deutschland der weltweit größte Exporteur von Klimaschutzgütern. Seit 2009 belegt Deutschland den zweiten Platz mit einem Weltmarktanteil von etwa elf Prozent in 2017. Mit großem Abstand und einem Weltmarktanteil von neunzehn Prozent im Jahr 2017 ist der größte Exporteur von Klimaschutzgütern China. Allein zwischen 2002 und 2017 hat sich der Anteil Chinas am globalen Handel mit Klimaschutzgütern mehr als verdreifacht (Eckermann, 2020). Mittlerweile exportiert China in etwa so viele Klimaschutzgüter wie die USA, Italien und Japan zusammengerechnet. Mit einem massiven Unterstützungsprogramm hat China auch die Elektromobilität gefördert – mit dem Ziel, dass bis zum Jahr 2025 ein Viertel der Neuzulassungen im Land auf Elektrofahrzeuge entfallen soll (FS-UNEP/BloombergNEF, 2020). Und auch im Bereich des Ausbaus der erneuerbaren Energien war China im Jahr 2019 mit einem Investitionsvolumen in Höhe von 83 Milliarden US-Dollar Spitzenreiter – vor den USA und Europa.

Diese empirischen Beobachtungen weisen darauf hin, dass Klimaschutzgüter, Technologiefortschritte und Ressourceneffizienz auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern zunehmend eine Rolle spielen, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass ihnen über den internationalen Handel und die Integration in den Weltmarkt der Zugang zu diesen Gütern und Technologien ermöglicht wurde. Dass sich dadurch die CO₂-Effizienz ihrer gesamtwirtschaftlichen Produktion im zeitlichen Verlauf insgesamt betrachtet verbessert hat, lässt sich anhand der Daten in Abbildung 4 vermuten. So hat sich die gesamtwirtschaftliche CO₂-Effizienz in den Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen im Zeitraum 1990–2016 insgesamt stärker verbessert (die Werte für die CO₂-Intensität in Abbildung 4 sind stärker gesunken) als in den Ländern mit hohem Einkommen.

Abb. 4: CO₂-Emissionen pro BIP-Einheit

CO₂-Emissionen in Bezug zum erwirtschafteten BIP in Kilogramm CO₂ pro US-Dollar in 2017 (Kaufkraftstandard)



Quelle: Weltbank, 2020a.

3.3 Handelspolitische Ansätze für klimapolitische Herausforderungen

Die bisherige Analyse deutet darauf hin, dass die Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in die Weltwirtschaftsstrukturen im Zuge des Globalisierungsprozesses zwar zu einer Spezialisierung auf relativ CO₂-intensive Produkte in diesen Ländern und zu einem indirekten Transfer von CO₂-Emissionen über den Weg des internationalen Handels von diesen Ländern zu Ländern mit höherem Einkommen geführt haben könnte. Jedoch scheint diese Tendenz nachzulassen und einige Entwicklungs- und Schwellenländer nutzen die Chance, mittels klimaschonender Technologie und Investitionen in erneuerbare Energien die CO₂-Intensität zu senken. Dennoch bleiben die CO₂-Emissionen in diesen Ländern insgesamt auf einem Rekordniveau.

Mittels handelspolitischer Maßnahmen kann nicht nur der Zugang zu Klimaschutzprodukten verbessert, sondern auch die Wettbewerbsbedingungen zwischen Ländern mit hohen und Ländern mit niedrigen Umweltauflagen angeglichen werden.

Die Diskussion um einen potenziellen Grenzausgleichsmechanismus sucht Lösungen für genau diese Asymmetrie bei den Klimaauflagen weltweit. Derzeit unterliegen lediglich zwanzig Prozent der weltweiten CO₂-Emissionen einer direkten Bepreisung, etwa in Form des Erwerbs von CO₂-Zertifikaten im Rahmen des EU-Emissionshandels (Weltbank, 2020b). Für die Hersteller, die auf diese Art und Weise mit zusätzlichen Kosten konfrontiert sind, bedeutet dies einen Wettbewerbsnachteil, sowohl auf dem Inlandsmarkt als auch bei ihren Exporten auf dem Weltmarkt. Somit erscheint ein Grenzausgleich als handelspolitische Maßnahme in den Ländern mit hohen CO₂-Preisen notwendig, um die Wettbewerbsbedingungen anzugleichen und den Anreiz für *Carbon Leakage* zu senken. Die dazugehörige Literatur verdeutlicht jedoch, dass die Einführung einer solchen Maßnahme mit großen Herausforderungen hinsichtlich der Erfassung des CO₂-Gehalts von Waren, hinsichtlich deren WTO-Konformität und Umfangs, verbunden ist und sehr genau geprüft werden muss, um nicht unnötig die Handelspartner zu provozieren und Handelskonflikte zu entfachen (Cernicky/Hartlieb, 2020; Kolev et al., 2020).

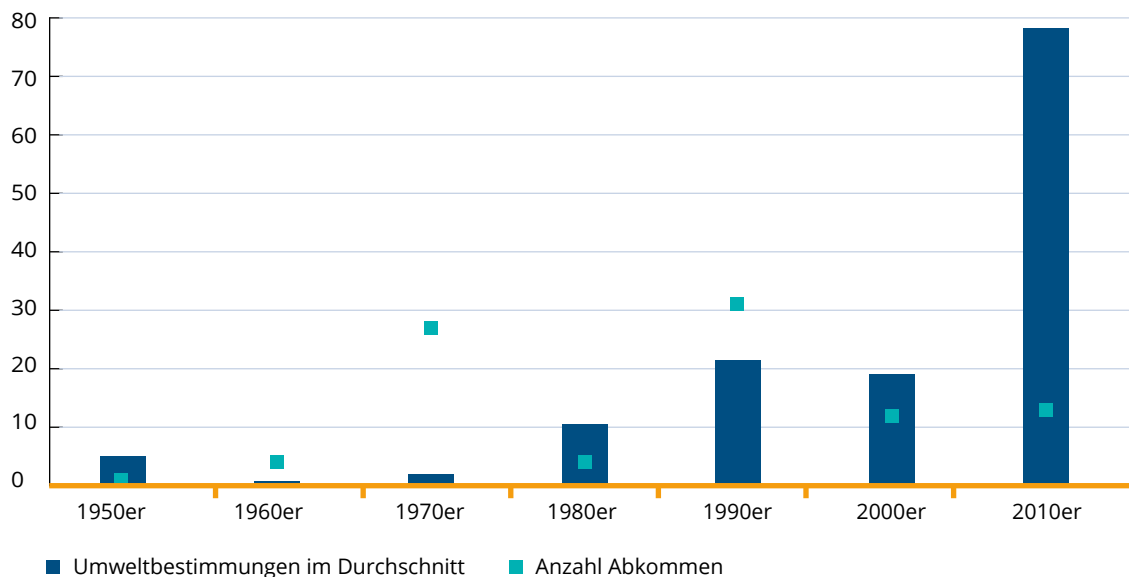
Auch wenn sie schwerpunktmäßig andere Ziele verfolgt, hat die Handelspolitik grundsätzlich das Potenzial, auch darüber hinaus einen nennenswerten Beitrag zur Verfolgung klimapolitischer Ziele zu leisten. Neben der Grenzausgleichsteuer ist hier auch eine Orientierung der Zollniveaus für verschiedene Güter an ihrem CO₂-Gehalt, wie von Joseph Shapiro (2020) vorgeschlagen, denkbar. Shapiro stellt fest, dass aktuell die Ausrichtung der globalen Handelspolitik indirekt die CO₂-Emissionen subventioniert, da Produkte mit einem hohen CO₂-Gehalt besonders günstige Zollsätze genießen. Eine entsprechende Zollsenkung dürfte daher vor allem die Verfügbarkeit klimafreundlicher Güter für einen größeren Länderkreis verbessern und über sinkende Preise die Nachfrage nach den entsprechenden Produkten steigern. Würden sich – in einer hypothetischen Welt – die Zollniveaus gehandelter Waren an deren CO₂-Gehalt orientieren, würde sich auch die Spezialisierung dergestalt verschieben, dass der relativen CO₂-Effizienz eine wichtigere Rolle bei der Entscheidung der Unternehmen zukäme. Es ist sogar denkbar, die Spezialisierungsvorteile der Länder, wie etwa im Modell von David Ricardo, anstatt gemäß ihrer Kosteneffizienz auf Basis der relativen CO₂-Effizienz zu definieren (Kolev, 2020a). Würden sich die Länder weltweit nach ihren anhand der CO₂-Effizienz der Produktion gemessenen relativen Vorteilen spezialisieren, könnten die globalen CO₂-Emissionen gesenkt werden, ohne die verfügbare Menge an Waren und Dienstleistungen zu reduzieren. Auch ein grünes Wachstum wäre auf diese Art und Weise denkbar: Bei einer gegebenen Menge an CO₂-Emissionen könnte die produzierte und konsumierte Menge an Waren und Dienstleistungen erhöht werden.

Weitere handelspolitische Maßnahmen im Kampf gegen den Klimawandel sind die in zahlreichen Handelsabkommen mittlerweile enthaltenen Umwelt- und Klimaschutzbestimmungen. Abbildung 5 illustriert die rasant steigende Bedeutung solcher Bestimmungen in den letzten Jahren. Während in den 1990er und 2000er Jahren durchschnittlich etwa zwanzig Umweltschutzbestimmungen in einem abgeschlossenen Abkommen enthalten waren, stieg die Anzahl im letzten Jahrzehnt auf fast achtzig

(Kolev, 2020b). In modernen Handelsabkommen ist es mittlerweile gängige Praxis, den Schutz der Umwelt bereits in der Präambel zu betonen und an zahlreichen Stellen im Text des Abkommens darauf hinzuweisen, dass der freie Handel und die Investitionen im Ausland nicht zulasten des Umweltschutzes erfolgen dürfen.

Abb. 5: Umweltschutzbestimmungen in Abkommen der EU

Anzahl der Umweltschutzbestimmungen pro Abkommen im Durchschnitt;
Anzahl abgeschlossener Abkommen



Quelle: Kolev, 2020b; Morin et al., 2018; Trade & Environment Database (TREND).

Auch nicht diskriminierende Subventionen für die Entwicklung klimaschonender Technologien oder die Erschließung erneuerbarer Energiequellen stellen handelspolitische Instrumente dar, die die Länder auf ihrem Weg hin zu Klimaneutralität unterstützen können. Diese Subventionen müssen jedoch sehr genau auf ihre WTO-Konformität hin geprüft werden und dürfen nicht zu protektionistischen Zwecken missbraucht werden.

3.4 Multilaterale handelspolitische Ansätze für mehr Klimaschutz

Über die handelspolitischen Maßnahmen einzelner Länder sowie ihrer Handelsverträge hinaus bietet die WTO eine Plattform für weitere handelspolitische Initiativen, um etwa den Handel mit Klima- und Umweltgütern zu unterstützen und auf diese Weise den Technologieeffekt des internationalen Handels auf die CO₂-Emissionen zu stärken. Bereits bei der Gründung der WTO wurde im sogenannten Marrakesch-Abkommen festgehalten, dass die WTO-Mitgliedstaaten handelspolitische Maßnahmen ergreifen können, um umwelt- und klimapolitische Ziele zu verfolgen, wenn sie nicht für protektionistische Zwecke missbraucht werden. Die im Rahmen der Doha-Runde initiierten Verhandlungen zu einem globalen WTO-Abkommen im Bereich der Umweltgüter (*Environmental Goods Agreement* – EGA) stellen den nächsten Schritt in Richtung eines

multilateralen Ansatzes dar, um klimapolitische Herausforderungen mit Unterstützung durch handelsliberalisierende Maßnahmen zu bewältigen. Die Verhandlungen führen aktuell 18 Teilnehmer, die 46 WTO-Mitgliedstaaten repräsentieren (die EU und 17 andere Länder, darunter China und die USA), mit dem Ziel, die Zölle auf umwelt- und Klimaschutzrelevante Produkte, etwa zur Energiegewinnung aus sauberen und erneuerbaren Quellen oder zur Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz, abzuschaffen (WTO, 2020a). Des Weiteren wird über die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen für fossile Brennstoffe sowie die Einführung freiwilliger Kennzeichnungen ökologischer Produkte diskutiert, um den Konsum hin zu diesen Gütern zu lenken. Die Absicht der beteiligten Länder besteht darin, nach Abschluss der Verhandlungen allen WTO-Mitgliedern einen verbesserten Zugang zu den entsprechenden Umwelt- und Klimaschutzprodukten sowie zu weiteren Vereinbarungen zu ermöglichen. Die Verhandlungen zum EGA wurden im Juli 2014 gestartet, die letzte Runde endete jedoch im Dezember 2016 und die Zukunft des Verhandlungsprozesses ist seitdem ungewiss.

Der Beitrag der WTO zum Klimaschutz geht jedoch über die EGA-Verhandlungen hinaus. So wird im Rahmen des bereits 1994 gegründeten Ausschusses für Handel und Umwelt regelmäßig die Diskussion über die Auswirkung des internationalen Handels auf die Umwelt geführt, mit dem Ziel, durch handelspolitische Maßnahmen zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen (WTO, 2020b). Konkret geht es bei den Treffen des Ausschusses um Themen wie die potenzielle Rolle der WTO bei den Bestrebungen zur globalen Umsetzung einer zirkulären Wirtschaft oder bei der Regulierung von Subventionen für umwelt- und klimafreundliche Technologien.

Im Oktober 2020 veröffentlichte die WTO zudem die Broschüre *Short Answers to Big Questions on the WTO and the Environment*, eine ausführliche und in nicht technischer Sprache verfasste Publikation, die das Verständnis für den Zusammenhang zwischen dem internationalen Handel und der Handelspolitik auf der einen und Umweltfragen auf der anderen Seite verbessern soll (WTO, 2020c).

Neben den Arbeiten auf WTO-Ebene finden weitere Treffen statt, die den Beitrag der Handelspolitik zum Klimaschutz intensivieren. Eine dieser Initiativen ist die informelle **FAST-Gruppe** (*Friend Advancing Sustainable Trade*), die sich mit Themen wie Klimawandel, Kreislaufwirtschaft oder Reform der Subventionen für fossile Brennstoffe beschäftigt und die ökologische Nachhaltigkeit als eines der wichtigsten Prinzipien im Zuge des WTO-Reformprozesses betont (WTO, 2020d).

Auch die im September 2019 initiierten Verhandlungen zu dem Abkommen ACCTS (*Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability*) zwischen Neuseeland, Costa Rica, Fidschi, Island, Norwegen und der Schweiz, die sich wenig später den Verhandlungen anschloss, verdeutlichen, dass Handelsliberalisierung, Handelspolitik und Klimaschutz Hand in Hand gehen können (MFAT, 2020). Auch hier ist nach Abschluss der Verhandlungen beabsichtigt, die Errungenschaften handelsgetriebenen Klimaschutzes für andere Länder zugänglich zu machen, unter der Voraussetzung, dass sie bestimmte Kriterien erfüllen.

3.5 Fazit

Die Ausführungen dieses Beitrags liefern einen Überblick über klimarelevante Aspekte des internationalen Handels und der Handelspolitik. Die Daten und der Einblick in die relevante Literatur deuten an, dass der Zusammenhang zwischen dem internationalen Handel und den globalen Treibhausgasemissionen keineswegs eindeutig ist. Durch entsprechende handelspolitische Instrumente können die internationalen Handelsströme und die Handelspolitik nicht nur die durch die verlängerten Transportwege bedingten CO₂-Emissionen kompensieren, sondern auch einen positiven Beitrag zur klimapolitischen Transformation leisten. Doch die Mittel der Handelspolitik können nur begleitend eingesetzt werden – ähnlich wie die internationale Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Schwellenländern, die die Handelsbeziehungen zu Industrieländern stärken und den Zugang dieser Länder zu klimaschonenden Technologien ermöglichen kann. Die Hauptlast bei der Lösung dieses globalen Problems liegt auf der Klimapolitik, die über effiziente Instrumente verfügt, um die negativen Effekte des Klimawandels auf die Gesellschaft zu bepreisen und auf diese Weise die beste Lösung für das bestehende Problem zu liefern.

Die Lösung eines globalen Problems dieser Dimension erfordert globale Anstrengungen. In diesem Zusammenhang ist es von enormer Bedeutung, dass die größten CO₂-Emittenten, China und die USA, in die Diskussion involviert sind und durch ihr Bekenntnis zum Klimaschutz nicht nur ihren eigenen Beitrag leisten, sondern auch die Motivation anderer Länder erhöhen, sich für den Klimaschutz einzusetzen. In China wird bis zum Jahr 2060 Klimaneutralität angestrebt. Auch der Ausgang der Präsidentschaftswahl in den USA im November 2020 ist in diesem Sinne eine positive Nachricht für die globale Klimaschutzgemeinschaft und weckt Erwartungen für mehr Kooperation und größere Fortschritte in den nächsten vier Jahren.

4

Nachhaltigkeitskapitel in EU-Freihandelsabkommen: Motivation, Ausgestaltung und Wirkungen

Axel Berger

4.1 Einleitung

Handelspolitik geht heutzutage weit über den Abbau von Zöllen und Quoten hinaus. Moderne Handelsabkommen regeln den Handel mit Dienstleistungen, enthalten Regeln über den Schutz ausländischer Investoren oder geistiger Eigentumsrechte und setzen Standards, so zum Beispiel für Gesundheits- und Pflanzenschutz (Dür/Elsig, 2015; Mattoo et al., 2020). Zunehmend werden Handelsabkommen für die Durchsetzung von Politikzielen genutzt, die nichts mehr mit Handelspolitik im engeren Sinne zu tun haben. Diese Abkommen heißen daher auch nicht mehr nur Freihandelsabkommen, sondern Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, wie im Falle der Abkommen der Europäischen Union (EU) mit Japan oder den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP), oder Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen, wie im Falle des Abkommens zwischen der EU und Kanada.

Handelspolitik wird zunehmend auch für die Förderung nachhaltiger Entwicklung genutzt. Neben den USA, Kanada oder Neuseeland nutzt insbesondere die EU Handelsabkommen, um in Partnerländern Menschenrechte, Arbeits- und Umweltstandards zu fördern. Die EU wird oft als „normative Handelsmacht“ beschrieben, die nicht (allein) auf die Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen abzielt (Manners, 2002). Diese normative Bindung der europäischen Handelspolitik geht auf das Selbstverständnis der EU zurück, nach dem politische, soziale und ökologische Standards sowie Rechte nicht nur innerhalb des europäischen Binnenmarkts, sondern auch für die Außenbeziehungen der EU gelten. Dieses Selbstverständnis wurde 2009 in Artikel 21 des Vertrags über die Europäische Union rechtlich bindend festgeschrieben:

„Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“¹⁰

Die Integration von Aspekten globaler Nachhaltigkeit in Handelsabkommen der EU begann schon Ende der 1980er Jahre.¹¹ Die Lomé-IV-Konvention aus dem Jahr 1989 zwischen der EU und den AKP-Staaten enthielt zum ersten Mal Bestimmungen zum Schutz von Menschenrechten (Bartels, 2005). Diese Menschenrechtsklauseln werden von der EU als „essenzielle Elemente“ der Abkommen verstanden, deren Verletzung einem Bruch des Abkommens gleichkommt. Auch Klauseln zum Arbeits- und Umweltschutz fanden seit den 1990er Jahren Eingang in die Handelspraxis der EU. Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit dem Karibischen Forum (CARIFORUM), einer Untergruppe der AKP-Staaten, das 2008 in Kraft getreten ist, enthielt zahlreiche Bestimmungen zum Schutz humanitärer, sozialer und ökologischer Rechte. Umfassende Nachhaltigkeitskapitel werden seit dem EU-Korea-Abkommen aus dem Jahr 2012 in alle neuverhandelten Freihandels-, Assoziations- oder Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU aufgenommen. Auch der Entwicklungsländern gewährte freie Zugang zum EU-Markt wird im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS) zunehmend an die Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen geknüpft.¹²

Die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Handelsabkommen wird kontrovers diskutiert, auch in der EU. Für die einen sind Nachhaltigkeitskapitel zahnlose Tiger, die wenig zum Schutz von Menschen- und Arbeitnehmerrechten oder der Umwelt in Partnerländern beitragen und als Feigenblatt einer auf den Abbau von Handelsbeschränkungen abzielenden Politik dienen. Für andere sind Handelsabkommen und der Zugang zum attraktiven europäischen Binnenmarkt ein geeignetes (Druck-)Mittel, um Nachhaltigkeitsziele in Partnerländern zu befördern. Diese Argumente hört man aktuell insbesondere mit Blick auf das Abkommen der EU mit dem Gemeinsamen Markt Südamerikas (MERCOSUR), zu dem auch Brasilien gehört, das massiv Regenwaldareale zur wirtschaftlichen Nutzung (insbesondere zur Tierhaltung) abholzt.

Aus Entwicklungsländern hört man oft den Vorwurf, eine solche Politik sei ökologischer oder sozialer Protektionismus, dass also Menschenrechts-, Arbeits- und Umweltklauseln in Handelsabkommen genutzt werden, um Entwicklungsländern zusätzliche, nicht tarifäre Handelshemmnisse aufzuerlegen.

Vor dem Hintergrund dieser Kontroversen beschäftigt sich dieser Artikel mit den Motiven, Inhalten und Auswirkungen der zunehmenden Verschränkung von Handels- und Nachhaltigkeitspolitik mit Blick auf die EU. Der Fokus des Beitrags liegt auf Freihandelsabkommen (*Free Trade Agreements*, FTA), da diese zum wichtigsten handelspolitischen Instrument für die Umsetzung von Nachhaltigkeitsaspekten geworden sind. Die Analyse basiert auf aktuellen Forschungsergebnissen, ist also soweit möglich empirisch fundiert.

Das folgende Kapitel 4.2 gibt einen Überblick über die Ausbreitung von Nachhaltigkeitsaspekten in der internationalen Handelspolitik und analysiert die aktuelle Forschung zu den Auswirkungen von Nachhaltigkeitskapiteln sowohl auf die Umsetzung von Arbeits- und Umweltstandards als auch auf Handelsflüsse. Das Kapitel kommt zu dem Ergebnis, dass die Integration insbesondere von Arbeits- und Umweltklauseln in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat und auch Entwicklungsländer vermehrt diese Regeln in ihre Abkommen aufnehmen. Sie können zur Umsetzung von Arbeits- und Umweltstandards beitragen und haben dabei keine negativen Auswirkungen auf Handelsflüsse. Kapitel 4.3 stellt den europäischen Ansatz zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten vor, der im Gegensatz zum „sanktionsbewehrten“ US-amerikanischen Ansatz intensiver auf Kooperation und Dialog mit den Partnerländern setzt. Angesichts der Notwendigkeit langfristig angelegter Initiativen zur Förderung von Arbeits- und Umweltstandards in den Partnerländern kann der kooperative Ansatz der EU wirksam sein. Allerdings sollte die EU stärker als bisher Transformationsprozesse in den Partnerländern technisch und finanziell unterstützen und das Potenzial der Zivilgesellschaft für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsklauseln europäischer Handelsabkommen ausgiebiger nutzen. Kapitel 4.4 fasst die wichtigsten Ergebnisse des Artikels zusammen und reflektiert diese vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte über das EU-MERCOSUR-Abkommen.

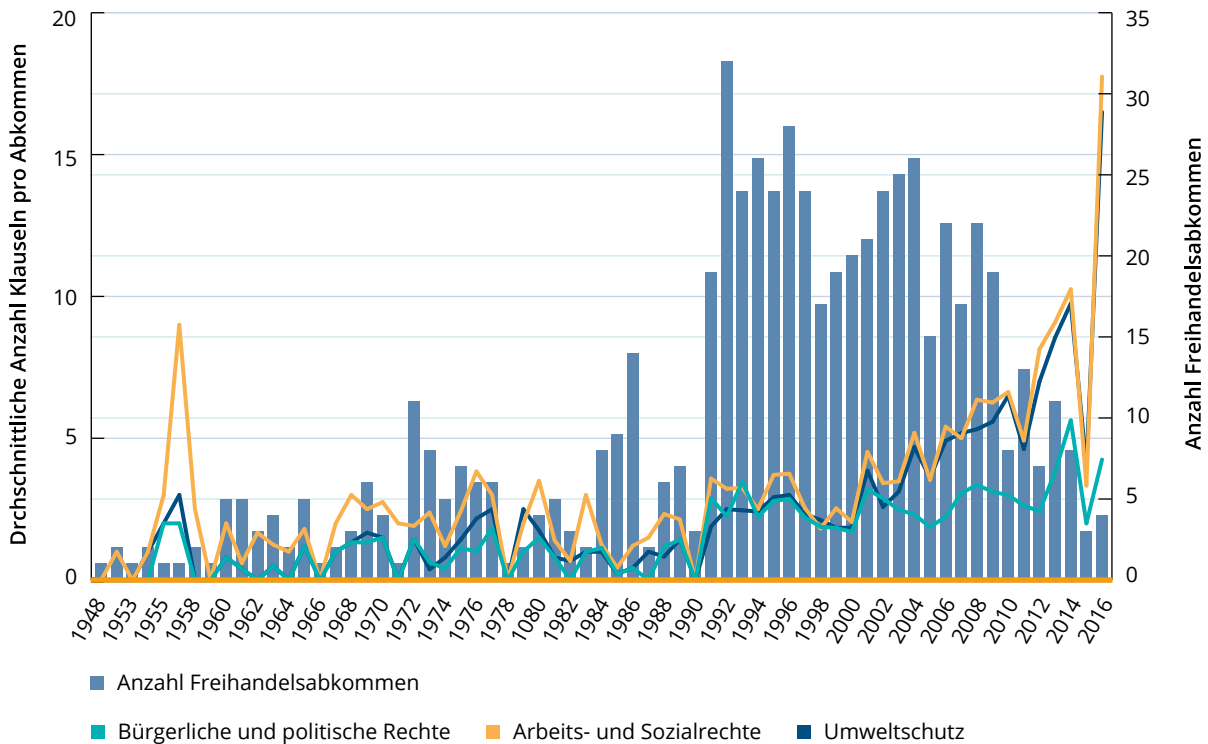
4.2 Nachhaltigkeitsaspekte in Freihandelsabkommen

Während multilaterale Handelsintegration im Rahmen der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO) in der Krise steckt, wurden für viele Länder bilaterale oder regionale FTA zum Instrument der Wahl. Die Anzahl dieser Abkommen stieg seit Anfang der 1990er Jahre sprunghaft an und blieb für die nächsten zwanzig Jahre auf hohem Niveau (Abbildung 1). Seit Beginn der 2010er Jahre sinkt die Anzahl der neu abgeschlossenen FTA, während die durchschnittliche Anzahl von Nachhaltigkeitsklauseln in diesen Abkommen sprunghaft zunimmt. Versuche, Umwelt- und Arbeitsstandards multilateral in der WTO zu verankern, scheiterten, insbesondere aufgrund des Widerstands der Entwicklungsländer. Sie fürchteten, dass diese Standards als versteckter Protektionismus von den Industrieländern genutzt werden könnten (Leary, 1997; Morin et al., 2019).

Nachhaltigkeitsaspekte in FTA können in drei Gruppen unterteilt werden: bürgerliche und politische Rechte, Arbeits- und Sozialrechte sowie Umweltschutz (Lechner, 2016). Abbildung 1 zeigt, dass Nachhaltigkeitsaspekte bereits seit Ende der 1940er Jahre vereinzelt in FTA zu finden waren. Eines der ersten Abkommen, das umfassende Arbeits- und Umweltklauseln enthielt, war die Nordamerikanische Freihandelszone (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) die 1992 zwischen den USA, Kanada und Mexiko abgeschlossen wurde. NAFTA kann nicht nur als Blaupause für weitere US-amerikanische FTA, sondern auch anderer Industrieländer gelten, die zunehmend Nachhaltigkeitsaspekte in ihre FTA integrierten. Moderne FTA wie das *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), das zwischen elf Anrainerstaaten der asiatisch-pazifischen Region abgeschlossen wurde, oder das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA) zwischen der EU und Kanada enthalten mehr und mehr Klauseln für Arbeits- und Sozialrechte sowie Umweltschutz, die zudem immer häufiger rechtlich bindend sind. Dagegen stagnierte die Anzahl von

Klauseln für bürgerliche und politische Rechte in Handelsabkommen. Eine detaillierte Beschreibung der Inhalte von Nachhaltigkeitskapiteln erfolgt am Beispiel der EU in Kapitel 4.3.

Abb. 1: Anzahl von Nachhaltigkeitsklauseln in neuen Freihandelsabkommen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten in Lechner, 2016.

Nachhaltigkeitsklauseln finden sich traditionell vor allem in Abkommen, die zwischen Ländern des Globalen Nordens und Ländern des Globalen Südens verhandelt werden (Morin et al., 2018; Raess/Sari, 2020). Am wenigsten Regelungen zu Nachhaltigkeitsaspekten finden sich in Abkommen, die zwischen Ländern des Global Südens verhandelt werden. Es waren vor allem die Industrieländer, die immer mehr und immer verbindlichere Nachhaltigkeitsklauseln in Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern aufnahmen. Dieses Muster ist wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass zwischen den Ländern des Globalen Südens und Nordens die Regulierungsniveaus im umwelt- und sozialpolitischen Bereich am unterschiedlichsten sind. Allerdings kommt es in den letzten Jahren zu einer zunehmenden Angleichung und auch in Süd-Süd-Abkommen finden sich vermehrt Klauseln zu Arbeits- und Sozialrechten sowie Umweltschutz (Lechner, 2019).

Was erklärt die zunehmende Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der internationalen Handelspolitik? Ein oft von Ökonomen vorgebrachtes Argument für die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Handelsabkommen ist der Schutz von Produzenten in Industrieländern (Bhagwati/Hudec, 1996; Krugman, 1997). Nach dieser Logik soll verhindert werden, dass durch den Freihandel soziale und ökologische Stan-

dards abgebaut werden und Produzenten aus Entwicklungsländern einen „unfairen“ Wettbewerbsvorteil erlangen. Empirische Untersuchungen belegen, dass vor allem dann Arbeits- und Umweltklauseln in FTA aufgenommen werden, wenn nationale Unternehmen in einem intensiven Import-Wettbewerb stehen und besonders hohe Lohnunterschiede zwischen den Vertragsparteien bestehen (Lechner, 2016). Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass viele Entwicklungsländer die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Handelsabkommen als „versteckten Protektionismus“ kritisieren (Harrison et al., 2019).

Ein verwandtes politikökonomisches Argument ist, dass Industrieländer Handelsabkommen nutzen, um ihre Standards und Regulierungssysteme in Partnerländern verbreiten wollen (Lavenex/Schimmelfennig, 2009) und diese den Regelexport akzeptieren, um ihren Zugang zu den Märkten der Industrieländer nicht zu riskieren. In diesem Zusammenhang haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass, je höher das ökonomische Machtgefälle zwischen den Vertragsparteien ist, „offensive“ Umweltklauseln umso häufiger in Handelsabkommen aufgenommen werden, die spezifische Umweltpolitiken vorschreiben und deren Durchsetzung gewährleisten (Blümer et al., 2020).

Ein weiteres Argument für die Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in Handelsabkommen ist der Druck einer zunehmend umweltbewussten Bevölkerung. In vielen Ländern ist eine Mehrheit der Bevölkerung der Meinung, dass ihre Regierung mehr für den Umweltschutz tun sollte (Bättig/Bernauer, 2009), und unterstützt die Aufnahme von Umweltbestimmungen in die FTA (Bernauer/Nguyen, 2015). Gleichzeitig bevorzugen Bürgerinnen und Bürger, denen die Umwelt besonders am Herzen liegt, eher protektionistische Handelspolitiken (Bechtel et al., 2012). Für Freihandelsbefürworter ist es somit vielfach zu einer politischen Notwendigkeit geworden, Umweltklauseln – und dieses Argument kann auch auf Arbeitsklauseln ausgedehnt werden (Postnikov/Bastiaens, 2020) – in Handelsabkommen zu integrieren, um diese mehrheitsfähig zu machen (Esty, 2001; Van Den Putte/Orbie, 2015). Es überrascht daher nicht, dass demokratische Länder im Durchschnitt sechsmal so viele Umweltschutzklauseln in ihre Handelsabkommen integrieren wie autokratische Länder (Morin et al., 2018).

Ein letztes Argument, das helfen kann, die Integration von Umwelt- und Arbeitschutzklauseln in Handelsabkommen zu erklären, ist die Hoffnung, dass Umwelt- und Arbeitsstandards leichter in Handelsabkommen umzusetzen sind als in spezialisierten umwelt- oder arbeitspolitischen Foren, wie den Unterorganisationen der Vereinten Nationen. Handelsabkommen können mit anderen Worten zur Diffusion von Nachhaltigkeitspolitiken beitragen (Jinnah/Lindsay, 2016). So sind die Nachhaltigkeitsklauseln in Handelsabkommen teilweise umfassender oder verbindlicher als die in spezialisierten Abkommen z. B. für Artenschutz oder Biodiversität.¹³

Unabhängig von den Motiven stellt sich die Frage, ob die Integration von Nachhaltigkeitskapiteln in Handelsabkommen tatsächlich zu einer Verbesserung der ökologischen und sozialen Situation in den Partnerländern führt und ob dies auf Kosten der Förderung des Handels geschieht. Mit Blick auf die Auswirkungen von Arbeitsklauseln muss zwischen der Verhandlungsphase vor Abschluss des Vertrags und der darauffolgenden Implementierungsphase unterschieden werden. Diese Differen-

zierung wird oft mit Blick auf die sanktionsbewehrten Umwelt- und Arbeitsklauseln in US-amerikanischen Abkommen einerseits und EU-Abkommen andererseits vorgenommen, die auf Kooperation und Dialog zur Implementierung setzen. Eine frühe Studie von Kim (2012) zeigt, dass Partnerländer in US-Handelsabkommen in der Phase vor Vertragsabschluss Arbeitsstandards verbessern, um überhaupt erst in der Lage zu sein, ein Abkommen mit den USA zu verhandeln (siehe auch *International Labour Organization/International Institute for Labour Studies*, 2013). Eine Studie von Postnikov und Bastiaens (2014) zeigt im Vergleich, dass Abkommen der EU insbesondere in der Implementierungsphase nach Vertragsabschluss eine positive Wirkung auf Arbeitsstandards in den Partnerländern haben. Eine weitere Studie der *International Labour Organization* (2016) zeigt, dass Arbeitsklauseln in Handelsabkommen helfen können, die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu verbessern, dagegen aber keine Auswirkungen auf das Lohnniveau haben. Eine weitere empirische Studie von Kamata (2016) verdeutlicht wie auch einige qualitative, auf wenige Länderfallbeispiele konzentrierte Studien (siehe Harrison et al., 2019) dagegen keine positiven Effekte.

Die Forschung zu Umweltklauseln zeigt positive Auswirkungen auf die Umweltqualität und gesetzgebung. Neuere Studien deuten darauf hin, dass Handelsabkommen mit Umweltklauseln in der Folge mit geringeren Emissionen von Treibhausgasen und Luftverschmutzung einhergehen¹⁴ (Baghdadi et al., 2013; Martínez-Zarzoso/Oueslati, 2016; Zhou et al., 2017). Eine Studie von Brandi, Blümer und Morin (2019) zeigt, dass Handelsabkommen mit Umweltklauseln die innerstaatliche Umweltgesetzgebung insbesondere in Entwicklungsländern fördern. Ähnlich den Auswirkungen von Arbeitsstandards zeigen Bastiaens und Postnikov (2017), dass US-Abkommen in der Phase vor der Ratifizierung mit größerer Wahrscheinlichkeit zu einer Verringerung der Umweltverschmutzung führen, während europäische Abkommen mit ihrem kooperativeren Ansatz nach der Ratifizierung positive Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Angesichts der positiven Wirkung von Umwelt- und Arbeitsklauseln in Handelsabkommen stellt sich die Frage, ob diese durch eine Reduzierung von Handelsflüssen erkaufte wird, Nachhaltigkeitsaspekte in Handelsabkommen also tatsächlich protektionistisch wirken, wie dies von vielen Entwicklungsländern befürchtet wird. Mit Blick auf Nachhaltigkeitsklauseln zeigt sich, dass diese die grundsätzlich positive Wirkung umfassender Freihandelsabkommen (Baier et al., 2014; Dür et al., 2014; Mattoo et al., 2017) nicht grundsätzlich infrage stellen und Entwicklungsländern teilweise sogar zusätzliche Exportchancen bieten können. Carrère, Olarreaga und Raess (2020) arbeiten heraus, dass die Integration von Arbeitsklauseln in Handelsabkommen keine (zusätzlich) positive Wirkung auf Handelsflüsse im Allgemeinen hat, diese aber auch nicht reduziert. Allerdings haben Arbeitsklauseln signifikant positive Auswirkungen auf die Exportchancen von Entwicklungsländern, insbesondere in Richtung der Industrieländer. Insbesondere Abkommen, die auf kooperative Mechanismen zur Umsetzung der Arbeitsstandards setzen, fördern Handel.

Mit Blick auf Umweltklauseln kommen Berger, Brandi, Morin und Schwab (2020) zu dem Ergebnis, dass die Anzahl dieser Klauseln zu einer (geringen) Reduzierung von Handelsflüssen, insbesondere im Falle von Entwicklungsländern führt. Mit anderen Worten schmälert die Aufnahme von Umweltklauseln die grundsätzlich positiven Auswirkungen von Handelsabkommen auf den Handel, wenn auch nur leicht. Allerdings können Umweltklauseln in Handelsabkommen Exporte umweltschädlicher Produkte

reduzieren und Exporte nachhaltiger Produkte von Entwicklungsländern steigern, allerdings nur wenn diese schon über ein höheres Niveau an Umweltregulierung verfügen (Brandi et al., 2020).

Dieses Kapitel hat veranschaulicht, dass Umwelt- und Nachhaltigkeitsklauseln zu einem integralen Bestandteil moderner Handelsabkommen geworden sind. Die neuere empirische Forschung zeigt, dass diese Verschränkung von Handels- und Nachhaltigkeitspolitik positive Konsequenzen für ökologische und soziale Standards in den Partnerländern haben kann und zudem auch die positive Wirkung von FTA auf Handelsflüsse nicht einschränkt.

4.3 Nachhaltigkeit in EU-Handelsabkommen

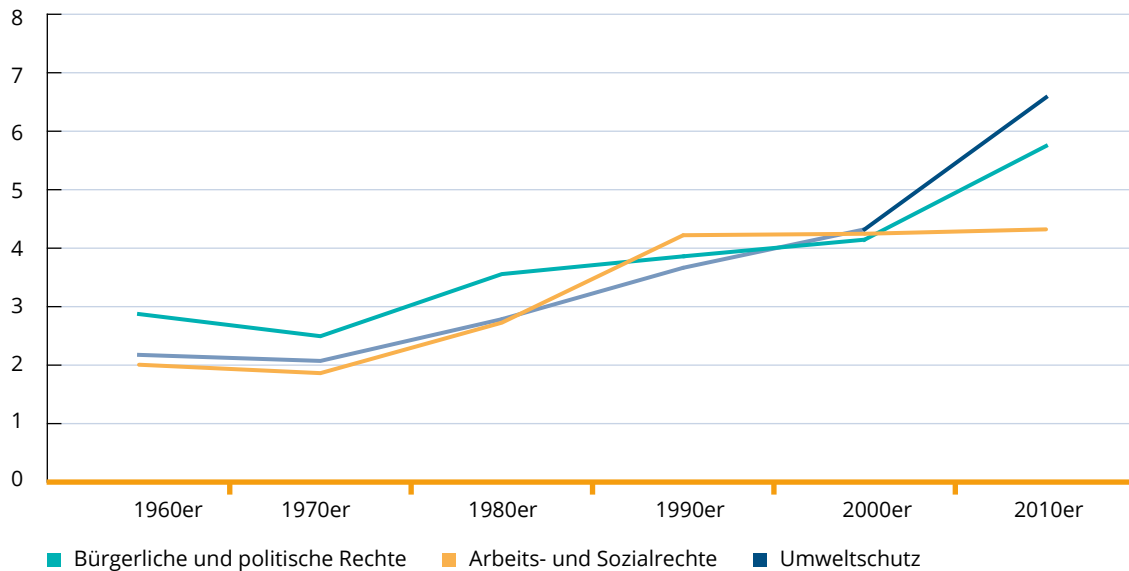
Die EU versteht sich als normative Macht, die Handelspolitik nutzen möchte, um die humanitäre, soziale und ökologische Dimension der Globalisierung zu stärken. Die Handelsstrategie der Europäischen Kommission „Handel für alle“ stellt fest:

„Eines der Ziele der EU ist es sicherzustellen, dass das Wirtschaftswachstum mit sozialer Gerechtigkeit, der Einhaltung der Menschenrechte, hohen Arbeits- und Umweltschutznormen sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit einhergeht. Dies gilt für die externen wie für die internen Politikbereiche und umfasst somit auch die Handels- und Investitionspolitik.“¹⁵

Durch den Vertrag von Lissabon wurde nachhaltige Entwicklung eines der Kernprinzipien der europäischen Handelspolitik. Lange vor dem Vertrag von Lissabon hatte die EU bereits begonnen, Nachhaltigkeitsaspekte in ihre Handelsabkommen zu integrieren. Im Jahr 1991 hat die EU eine offizielle auswärtige Menschenrechtspolitik verabschiedet. Seitdem werden Menschenrechtsklauseln in Handelsabkommen mit den AKP-Staaten, Argentinien und mittel- und osteuropäischen Ländern sowie in das APS integriert. Diese Menschenrechtsklauseln werden von der EU als „essenzielle Elemente“ der Abkommen verstanden. Ihre Verletzung kommt somit einem Bruch des Abkommens gleich. Das erste Mal, dass das Nachhaltigkeitskonzept explizit in einem Handelsabkommen der EU aufgenommen wurde, war das Abkommen der EU mit Ungarn im Jahr 1993 (Bartels, 2013). Das EU-CARIFORUM-Abkommen enthält umfassende Nachhaltigkeitsregeln und das EU-Korea-FTA bündelt diese Regelungen zum ersten Mal in einem Nachhaltigkeitskapitel. Im Gegensatz zum „essenziellen“ Charakter von Menschenrechtsklauseln werden Umwelt- und Arbeitsklauseln in EU-Handelsabkommen nicht als Verpflichtungen verstanden, deren Verletzung einem Bruch des Abkommens gleichkommt (Bartels, 2013). Zugleich setzt die EU auf Kooperation und Dialog anstatt auf formale Streitbeilegungsverfahren zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsklauseln.

Dennoch sollten die Handelsabkommen der EU nicht als zahnlose Tiger (fehl)interpretiert werden. Die sozial- und umweltpolitischen Regelungen in EU-Handelsabkommen sind einerseits über die Jahre immer umfassender und zudem immer bindender geworden. Andererseits kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeit eines formalen Streitbeilegungsverfahrens automatisch zu einer Umsetzung der Regelungsinhalte der Umwelt- und Sozialklauseln führt.

**Abb. 2: Grad der Legalisierung von Nachhaltigkeitsklauseln in FTA der EU
(im Zehnjahresdurchschnitt)**



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Daten in Lechner, 2016.

Abbildung 2 visualisiert die Ausgestaltung von Nachhaltigkeitsaspekten in FTA der EU – gemessen am Grad ihrer Institutionalisierung.¹⁶ Hierbei wird deutlich, dass Nachhaltigkeitsaspekte in den Handelsabkommen der EU im Laufe der Jahre nicht nur umfassender, sondern auch rechtlich verbindlicher, stärker durchsetzbar geworden und zudem präziser definiert worden sind. Abbildung 2 zeigt, dass dies historisch vor allem für Arbeits- und Sozialrechte galt, dass aber seit der Jahrtausendwende der Grad der Legalisierung von Umweltklauseln beträchtlich zunimmt. Die Legalisierung bürgerlicher und politische Rechte stagniert dagegen auf dem Niveau der 1990er Jahre.

Welche Inhalte werden in den Nachhaltigkeitskapiteln europäischer FTA festgeschrieben? Übergreifend können drei Themenbereiche in Nachhaltigkeitskapiteln in FTA der EU unterschieden werden: substantielle Standards, verfahrensrechtliche Verpflichtungen und institutionelle Mechanismen (Harrison et al., 2019). Tabelle 1 fasst die wichtigsten substantiellen

Tabelle 1: Übersicht der substanziellen Bestimmungen im Nachhaltigkeitskapitel des EU-Vietnam-FTA

Allgemein	Arbeits- und Sozialrechte	Umweltschutz
Ziel, nachhaltige Entwicklung zu fördern		
Recht auf Regulierung		
Verbot der Senkung von Standards zur Förderung des Handels		
Verpflichtung zur Durchsetzung nationaler Gesetze		
Verbot der diskriminierenden Anwendung von Standards		
	Ratifizierung und Umsetzung internationaler Arbeitsstandards, insbesondere der ILO-Kernarbeitsnormen	Umsetzung multilateraler Umweltabkommen
		Umsetzung des Kyoto-Protokolls und des Pariser Klimaabkommens
		Förderung biologischer Diversität
		Förderung nachhaltiger Forstwirtschaft
		Nachhaltige Nutzung mariner Ressourcen

Quelle: eigene Darstellung auf Basis des Vertragstexts des EU-Vietnam-FTA, siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:186:FULL&from=EN#page=132> (letzter Zugriff: 5.12.2020).

Nachhaltigkeitsstandards am Beispiel des im Jahr 2020 in Kraft getretenen FTA der EU mit Vietnam zusammen. Es wird deutlich, dass die Nachhaltigkeitskapitel aktueller europäischer Handelsabkommen die Vertragsparteien verpflichten, nationale Umwelt- und Arbeitsgesetze aufrechtzuerhalten sowie multilaterale Arbeits- und Umweltabkommen umzusetzen. Zudem enthalten sie eine Reihe detaillierter umweltpolitischer Bestimmungen. Auffällig ist, dass diese Regeln größtenteils rechtsverbindlich sind.¹⁷

Die Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen der EU enthalten außerdem eine Vielzahl verfahrensrechtlicher Verpflichtungen. Im Nachhaltigkeitskapitel des EU-Vietnam-FTA findet sich zum Beispiel die Verpflichtung zur Anwendung des Vorsorgeprinzips, zur Transparenz bei der Einführung neuer Umwelt- und Arbeitsregulierungen, zur Überprüfung der Auswirkungen des Abkommens auf die Nachhaltigkeit sowie zum Dialog und zur Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien unter Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in beiden Ländern.

Oft wird argumentiert, dass die EU im Gegensatz zu den USA einen Ansatz zur Integration von Nachhaltigkeitsaspekten verfolgt, der weniger effektiv für die Durchsetzung von Umwelt- und Arbeitsstandards ist. In diesem Zusammenhang wird darauf verwiesen, dass die USA die Umwelt- und Arbeitsklauseln durch das normale Streitbeilegungsverfahren sanktionierbar machen. Dagegen würde die EU lediglich auf Kooperation und Dialog zur Förderung der Realisierung setzen (Postnikov/Bastiaens, 2014).¹⁸ Ein genauerer Blick auf die institutionellen Mechanismen offenbart, dass EU-Abkommen eine Reihe strikter Verfahren für die Regelumsetzung vorsehen. Neben einem Komitee für Handel und nachhaltige Entwicklung, in dem Regierungsvertreter und Regierungsvertreterinnen der beiden Vertragsparteien sitzen, müssen nationale Beratungsgremien gegründet werden, die die Implementierung des Nachhaltigkeitskapitels beraten sollen. In diesen nationalen Beratergremien sitzen Vertreter und Vertreterinnen unabhängiger Wirtschafts-, Arbeits- und Umweltorganisationen.

Die Nachhaltigkeitskapitel in EU-Abkommen vertrauen demnach nicht allein auf die Kooperation der Regierung, sondern können genutzt werden, um die Zivilgesellschaft in den Partnerländern für die Umsetzung der Umwelt- und Arbeitsregeln zu mobilisieren. Bei Streitigkeiten über die Auslegung oder Umsetzung der Nachhaltigkeitsklauseln können die Vertragsparteien Regierungskonsultationen anstrengen. Sollten diese nicht zu einer gütlichen Einigung führen, kann eine der Vertragsparteien ein Expertengremium einberufen, das die mögliche Vertragsverletzung untersucht und einen unabhängigen Bericht vorlegt, der – wie im Falle des EU-Vietnam-Abkommens – veröffentlicht und zur Grundlage weiterer Regierungskonsultationen wird.

Ist dieser Regeldurchsetzungsmechanismus in EU-Abkommen weniger effektiv im Vergleich zu demjenigen US-amerikanischer Abkommen? Natürlich bietet Letzterer ein schärferes Schwert, da im Fall einer Verletzung von Arbeits- oder Umweltklauseln das gesamte Abkommen ausgesetzt werden und das Partnerland also z. B. nicht mehr auf Basis der niedrigeren Zölle exportieren kann. Es besteht aber die Gefahr, dass dieses Schwert zu scharf ist, um es tatsächlich anzuwenden. Bisher wurde nur in einem Fall das Streitbeilegungsverfahren in einem US-Abkommen angerufen, um eine Arbeitsklausel durchzusetzen. In diesem Fall haben die USA als klagende Partei verloren.¹⁹ Zudem ist dieses reine Sanktionierungsinstrument wenig geeignet, langfristige Politik Anpassungen in den Partnerländern zu befördern. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass auch US-Abkommen viele der kooperativen und auf Dialog angelegten Verfahren enthalten, wie sie in EU-Abkommen traditionell zu finden sind.

Das vorangegangene Kapitel hat gezeigt, dass Arbeits- und Umweltklauseln in Handelsabkommen zu einer Verbesserung der sozialen und ökologischen Situation in den Partnerländern beitragen können und dies nicht auf Kosten der positiven Handelseffekte dieser Abkommen geht. Gleichwohl sollten Handelsabkommen nicht als

Allheilmittel angesehen werden, durch die die Umwelt- und Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern verbessert werden können. Daher gibt es auch eine Reihe einzel-fallbezogener Forschung zu den Herausforderungen bei der Förderung nachhaltiger Entwicklung in Partnerländern (Marx et al., 2016). Ökologische und soziale Transformationsprozesse sind langfristiger Natur und Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen nur *ein* Baustein einer umfassenden Strategie. Die Wirkung von Nachhaltigkeitskapiteln hängt von einer langfristig angelegten Strategie ab, die auch auf Kooperation und Dialog setzt. Die Partizipation und der Druck der Zivilgesellschaft in der EU und den Partnerländern sind ebenso wichtig wie die Förderung von Umwelt- und Arbeitsstandards in Partnerländern durch technische und finanzielle Unterstützung (Harrison et al., 2019; Van Den Putte/Orbie, 2015). Die Nachhaltigkeitskapitel in Handelsabkommen können einen rechtlich bindenden Rahmen für diese langfristigen Politikdialoge und Unterstützungsmaßnahmen bieten. Sie sind daher wichtiger Baustein eines regelgebundenen und auf Kohärenz (mit dem internationalen Umwelt- und Arbeitssystem) ausgelegten internationalen Handelssystems.²⁰

4.4 Zusammenfassung und Ausblick

Aktuell sorgt das zwischen der EU und den MERCOSUR-Ländern verhandelte Abkommen für Kritik: Die darin enthaltenen Umweltklauseln reichten nicht aus, um Brasilien von der forcierten Zerstörung des Regenwalds abzuhalten. Mit Blick auf diese Kritik sollte bedacht werden, dass das EU-MERCOSUR-Abkommen die Möglichkeit eröffnet, Brasilien an das Pariser Klimaabkommen zu binden und einen Austritt zu verhindern. Mit der Verpflichtung zur Umsetzung des Pariser Klimaabkommens in ihren Handelsabkommen nimmt die EU international eine Vorreiterrolle ein. Der Vertrag beinhaltet auch Klauseln für nachhaltige Waldbewirtschaftung, die illegalen Holzeinschlag verhindern helfen sollen. Ungeachtet der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in das MERCOSUR-Abkommen muss gefragt werden, ob man von einem Handelsabkommen verlangen kann, dass es die langjährige brasilianische Brandrodungspolitik kurzfristig ändern kann? Der erhoffte Vertragsabschluss hat bisher sicherlich keine Auswirkungen gehabt. Aber kann denn Handelspolitik dort erfolgreich sein, wo Umwelt- und Klimapolitik scheiterten? Kritiker fordern, dass die Nachhaltigkeitsklauseln des EU-MERCOSUR-Abkommens sanktionsbewehrt sein sollen, wie das in US-amerikanischen Abkommen der Fall ist. Mit Blick auf die in diesem Artikel dargestellten aktuellen Forschungsergebnisse und auf die politische Praxis, in der dieses scharfe Sanktionsinstrument kaum bis gar nicht genutzt wird, darf bezweifelt werden, dass Sanktionierung erfolgreich sein wird, um dauerhafte Politikveränderungen in einem Land wie Brasilien zu fördern.

Handelsabkommen mit umfassenden und verbindlichen Umwelt- und Arbeitsklauseln können ein wichtiger Baustein der internationalen Nachhaltigkeitspolitik sein. Allerdings ist deren unmittelbare Wirksamkeit keinesfalls garantiert und Veränderungen hin zu mehr Nachhaltigkeit brauchen eine lang angelegte Strategie sowie Unterstützungsmaßnahmen. Die Verpflichtung zu regelmäßiger Kooperation und Dialog, wie sie in EU-Handelsabkommen angelegt ist, kann eine solche Strategie unterstützen. EU-Handelsabkommen können zu einer wertvollen Kommunikationsplattform für nachhaltige Änderungsprozesse werden. Diese Änderungsprozesse sollten mit Anreizen in Form von technischer und finanzieller Zusammenarbeit unter-

stützt und Monitoringmechanismen gestärkt werden. Die Vorschläge der EU-Kommission, die Rolle gesellschaftlicher Akteure bei der Vertragsumsetzung zu stärken und einen *Chief Trade Enforcement Officer* zu installieren, gehen sicherlich in die richtige Richtung. Klar sollte aber auch sein, dass diese Veränderungen einen langen Atem brauchen.

-
- 10 Siehe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN> (letzter Zugriff: 5.12.2020).
- 11 In Anlehnung an die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihre siebzehn Ziele, wird ein breites Verständnis von Nachhaltigkeit angenommen. Neben ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekten, werden auch Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Teil der Nachhaltigkeit verstanden.
- 12 Das APS+ der EU gewährt Entwicklungsländern einen besseren Marktzugang im Vergleich zum „gewöhnlichen“ APS, wenn die Partnerländer 27 internationale Abkommen zum Schutz von Menschen- und Arbeitsrechten sowie Umweltstandards ratifizieren und umsetzen.
- 13 Beispiele hierfür sind Regeln für den Schutz bedrohter Tierarten oder genetischer Ressourcen und traditionellen ökologischen Wissens (Morin/Jinnah, 2018).
- 14 Vgl. hierzu die ausführliche Erörterung des Zusammenhangs zwischen Handel und Klima in Kapitel 3 dieses Buchs.
- 15 Siehe https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153880.PDF (letzter Zugriff: 5.12.2020).
- 16 Der Grad der Institutionalisierung von Umwelt- und Arbeitsklauseln in FTA greift das politikwissenschaftliche Legalization-Konzept auf. Legalization misst den Grad der Verpflichtung, Delegation und Präzision von internationalen Regeln, Regimen oder Organisationen (Abbott et al., 2000). Übertragen auf Nachhaltigkeitsaspekte in Handelsabkommen ist Verpflichtung der Grad der rechtlichen Verbindlichkeit reiner Absichtserklärungen bis hin zur Möglichkeit der Sanktionierung, Delegation misst den Grad der Einbeziehung dritter Parteien, wie zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen, bei der Überwachung und Durchsetzung der Regeln und Präzision die Genauigkeit der Formulierung der Nachhaltigkeitsklauseln (Lechner, 2016).
- 17 Das Wort „shall“, das eine hohe Verpflichtung zur Umsetzung durch die Vertragsparteien impliziert, erscheint im Nachhaltigkeitskapitel des zehnteiligen EU-Vietnam-FTA mehr als siebenzig Mal.
- 18 Eine Ausnahme ist das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und CARIFORUM, dass die Nachhaltigkeitsregeln im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens einklagbar macht.
- 19 U.S. loses to Guatemala in first-ever FTA labor dispute settlement case, Inside US Trade, 20.6.2017, in: <https://insidetradetrade.com/daily-news/sources-us-loses-guatemala-first-ever-fta-labor-dispute-settlement-case>, (letzter Zugriff: 5.12.2020).
- 20 Vgl. hierzu die Ausführungen zu einem regelgeleiteten Handelssystem im zweiten Kapitel dieses Buches.

Literatur

- A** Abbott, K. W.; Keohane, R. O.; Moravcsik, Andrew; Slaughter, A.-M.; Snidal, D. (2000): The Concept of Legalization, in: *International Organization* 54 (3), S. 401–419.
- Aichele, R.; Felbermayr, G.; Heiland, I. (2016): Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised, Ifo Working Paper Nr. 219.
- Alcalá, F.; Ciccone, A. (2004): Trade and Productivity, in: *Quarterly Journal of Economics*, 119 (2), S. 613–646.
- Anderson, J.; Larch, M.; Yotov, Y. (2015): Growth and trade with frictions: A structural estimation framework, NBER Working Paper Nr. 21377.
- Antràs, P. (2020): De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age, Harvard University, Discussion Paper.
- Antràs, P.; de Gortari, A.; Itskhoki, O. (2017): Globalization, Inequality and Welfare, in: *Journal of International Economics* 108 (C), S. 387–412.
- Atkin, D.; Faber, B.; Gonzalez-Navarro, M. (2018): Retail Globalization and Household Welfare: Evidence from Mexico, in: *Journal of Political Economy* 126 (1), S. 1–73.
- Autor, D.; Dorn, D.; Hanson, G. (2013): The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States, in: *American Economic Review* 103 (6), S. 2121–2168.
- B** Baghdadi, L.; Martinez-Zarzoso, I.; Zitouna, H. (2013): Are RTA agreements with environmental provisions reducing emissions?, in: *Journal of International Economics* 90 (2), S. 378–390.
- Baier, S. L.; Bergstrand, J. H.; Feng, M. (2014): Economic integration agreements and the margins of international trade, in: *Journal of International Economics* 93 (2), S. 339–350.
- Bannister, G.; Thugge, K. (2001): International Trade and Poverty Alleviation, IMF Working Paper 01/54.
- Bartels, L. (2013): Human Rights and Sustainable Development Obligations in EU Free Trade Agreements, in: *Legal Issues of Economic Integration*, S. 297–313.
- Bastiaens, I.; Postnikov, E. (2017): Greening up: the effects of environmental standards in EU and US trade agreements, in: *Environmental Politics* 26 (5), S. 847–869.

Bättig, M. B.; Bernauer, T. (2009): National Institutions and Global Public Goods: Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy?, in: International Organization 63 (2), S. 281–308.

Bechtel, M. M.; Bernauer, T.; Meyer, R. (2012): The green side of protectionism: Environmental concerns and three facets of trade policy preferences, in: Review of International Political Economy 19 (5), S. 837–866.

Berger, A.; Brandi, C.; Morin, J.-F.; Schwab, J. (2020): The trade effects of environmental provisions in preferential trade agreements, in: Beverelli, C.; Kurz, J.; Raess, D. (Hrsg.): International Trade, Investment, and the Sustainable Development Goals (S. 111–139). Cambridge: Cambridge University Press.

Bernauer, T.; Nguyen, Q. (2015): Free Trade and/or Environmental Protection?, in: Global Environmental Politics 15 (4), S. 105–129.

Bhagwati, J. N.; Hudec, R. E. (Hrsg.) (1996): Fair trade and harmonization: Prerequisites for free trade? Volume 1 of economic analysis. Cambridge, MA: MIT Press.

Blinder, A. S. (2019): The Free-Trade Paradox. The Bad Politics of a Good Idea, in: Foreign Affairs 98 (1), S. 119–128.

Bloom, N.; Draca, M.; Van Reenen, J. (2016): Trade Induced Technical Change? The Impact of Chinese Imports on Innovation, IT and Productivity, in: Review of Economic Studies 83 (1), S. 87–117.

Blümer, D.; Morin, J.-F.; Brandi, C.; Berger, A. (2020): Environmental provisions in trade agreements: defending regulatory space or pursuing offensive interests?, in: Environmental Politics 29 (5), S. 866–889.

Brandi, C.; Blümer, D.; Morin, J.-F. (2019): When Do International Treaties Matter for Domestic Environmental Legislation?, in: Global Environmental Politics 19 (4), S. 14–44.

Brandi, C.; Schwab, J.; Berger, A.; Morin, J.-F. (2020): Do environmental provisions in trade agreements make exports from developing countries greener?, in: World Development 129, 104899.

Brown, D.; Deardorff, A.; Stern, R. (2004): The Effects of Multinational Production on Wages and Working Conditions in Developing Countries, in: R. Baldwin & L. Alan Winters (Hrsg.): Challenges to Globalization: Analyzing the Economics, Chicago, UCP, S. 279–329

Busse, M.; Grossmann, H. (2003): Handelsbezogene Aspekte sozialer Mindeststandards, in: Wirtschaftsdienst 83 (2), S. 125–129.

C **Caliendo, L.; Feenstra, R.; Romalis, J.; Taylor, A. M. (2015):** Tariff Reductions, Entry, and Welfare: Theory and Evidence for the Last Two Decades, NBER Working Paper Nr. 21768.

Carrère, C.; Olarreaga, M.; Raess, D. (2020): Labor Clauses in Trade Agreements: Hidden Protectionism?

Cernicky, J.; Hartlieb, A. (2020): CO₂-Grenzausgleich: Steuer oder Zoll für das Klima?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen & Argumente, Nr. 415/2020, Berlin.

Chin, G. T. (2016): Asian Infrastructure Investment Bank: Governance Innovation and Prospects, in: Global Governance 22, S. 11–25.

D Dieter, H. (2005): Die Zukunft der Globalisierung. Zwischen Krise und Neugestaltung, Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Dieter, H. (2016): Deutschland in der Weltwirtschaft. Ein Modell mit Zukunft? 2. Aufl. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Dollar, D.; Kraay, A. (2002): Growth is Good for the Poor, in: Journal of Economic Growth 7, S. 195–225.

Dür, A.; Baccini, L.; Elsig, M. (2014): The design of international trade agreements: Introducing a new dataset, in: The Review of International Organizations 9 (3), S. 353–375.

Dür, A.; Elsig, M. (2015): Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements. Cambridge: Cambridge University Press.

Durlauf, S.; Johnson, P.; Temple, J. (2005): Growth econometrics, in: P. Aghion; S. N. Durlauf (Hrsg.): Handbook of Economic Growth, Volume 1A, North-Holland, S. 555–677.

E Eckermann, F. (2020): Die Umweltwirtschaft in Deutschland. Entwicklung, Struktur und internationale Wettbewerbsfähigkeit, aktualisierte Ausgabe 2019, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Esty, D. C. (2001): Bridging the Trade-Environment Divide, in: Journal of Economic Perspectives 15 (3), S. 113–130.

F Fajgelbaum, P. D.; Khandelwal, A. K. (2016): Measuring the Unequal Gains from Trade, in: The Quarterly Journal of Economics, S. 1113–1180.

Feenstra, R.; Weinstein, D. (2017): Globalization, Markups, and US Welfare, in: Journal of Political Economy 125 (4), S. 1040–1074.

Feyrer, J.; Sacerdote, B.; Stern, A. D. (2007): Did the Rust Belt Become Shiny? A Study of Cities and Counties That Lost Steel and Auto Jobs in the 1980s, in: Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs, S. 41–102.

Frankel, J.; Romer, D. (1999): Does Trade Cause Growth?, in: American Economic Review 89 (3), S. 379–399.

FS-UNEP; BloombergNEF (2020): Global Trends in Renewable Energy Investment 2020, in: https://www.fs-unep-centre.org/wp-content/uploads/2020/06/GTR_2020.pdf (letzter Zugriff: 8.11.2020).

- G Gerhardt, P. (2020):** Bilderstürmer gegen Regierungschefin, <https://www.tagesschau.de/ausland/bangladesh-islamismus-101.html> (letzter Zugriff: 9.12.2020).

Graham, E. (2000): Fighting the wrong enemy: Antiglobal activists and multinational enterprises, Washington, DC: Institute for International Economics.

- H Harms, P. (2016):** International Macroeconomics. 2. Aufl. Tübingen: Mohr-Siebeck.

Harrison, A. (2006): Globalization and Poverty, NBER Working Paper Nr. 12347.

Harrison, J.; Barbu, M.; Campling, L.; Richardson, B.; Smith, A. (2019): Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits of the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters, in: JCMS: Journal of Common Market Studies 57 (2), S. 260–277.

Helleiner, E. (2002): Economic Nationalism as a Challenge to Economic Liberalism? Lessons from the 19th Century, in: International Studies Quarterly 46 (3), S. 307–329.

Helpman, E. (2016): Globalization and Wage Inequality, NBER Working Paper Nr. 22944.

Hübl, L.; Schepers, W. (1983): Strukturwandel und Strukturpolitik, Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- I ILO – International Labour Office (Hrsg.) (2018):** World Employment and Social Outlook: Greening with Jobs, Genf.

IMF (International Monetary Fund); World Bank Group; World Trade Organization (Hrsg.) (2017): Making Trade an Engine of Growth for All, Washington, DC.

International Labour Organization (2016): Assessment of Labour Provisions in Trade and Investment Provisions. Genf: International Labour Organization.

International Labour Organization; International Institute for Labour Studies (2013): Social Dimensions of Free Trade Agreements. Genf: International Labour Office.

- J Jinnah, S.; Lindsay, A. (2016):** Diffusion Through Issue Linkage: Environmental Norms in US Trade Agreements, in: Global Environmental Politics 16 (3), S. 41–61.

Jung, B.; Kohler, W. (2017): Wie vorteilhaft ist internationaler Handel? Ein neuer Ansatz zur Vermessung der Gewinne, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18 (1), S. 32–55.

- K** **Kamata, I. (2016):** Labor Clauses in Regional Trade Agreements and Effects on Labor Conditions: An Empirical Analysis (IDE Discussion Paper Nr. 609).
- Kanemoto, K.; Moran, D.; Lenzen, M.; Geschke, A. (2014):** International trade undermines national emission reduction targets: New evidence from air pollution, in: *Global Environmental Change* 24 (1), S. 52–59.
- Kim, M. (2012):** Ex Ante Due Diligence: Formation of PTAs and Protection of Labor Rights, in: *International Studies Quarterly* 56 (4), S. 704–719.
- Klodt, H.; Schmidt, K.-D.; Boss, A.; Busch, A.; Rosenschon, A.; Suhr, W. (1989):** Weltwirtschaftlicher Strukturwandel und Standortwettbewerb die deutsche Wirtschaft auf dem Prüfstand, Tübingen, Mohr.
- Kolev, G. (2020a):** Emission Targets, Comparative Advantage and Trade: A New Reading of David Ricardo, Working Paper, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 2020: Gender Economics, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics, Kiel, Hamburg, in: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/224646/1/vfs-2020-pid-40520.pdf> (letzter Zugriff: 13.11.20).
- Kolev, G. (2020b):** Handelspolitik der EU transparent und strategisch aufstellen, IW-Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Köln.
- Kolev, G.; Kube, R.; Schaefer, T.; Stolle, L. (2020):** Carbon Border Adjustment – Motivation, Ausgestaltung und wirtschaftliche Implikationen eines CO₂-Grenzausgleichs in der EU, IW-Policy Paper, Köln, im Erscheinen.
- Krugman, P. (1997):** What Should Trade Negotiators Negotiate About? , in: *Journal of Economic Literature* 35 (1), S. 113–120.
- Krugman, P.; Obstfeld, M.; Melitz, M. (2019):** Internationale Wirtschaft. Theorie und Politik der Außenwirtschaft, 11. Aufl., München, Pearson.
- L** **Lavenex, S.; Schimmelfennig, F. (2009):** EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics, in: *Journal of European Public Policy* 16 (6), S. 791–812.
- Leary, V. A. (1997):** The WTO and the social clause: Post-Singapore, in: *European Journal of International Law* 8 (1), S. 118–122.
- Lechner, L. (2016):** The domestic battle over the design of non-trade issues in preferential trade agreements, in: *Review of International Political Economy* 23 (5), S. 840–871.
- Lechner, L. (2019):** The Trend to More and Stricter Non-Trade Issues in Preferential Trade Agreements, in: Spilker, G.; Elsig, M.; Hahn, M. (Hrsg.): *The Shifting Landscape of Global Trade Governance: World Trade Forum* (S. 233–252). Cambridge: Cambridge University Press.

- M Magyari, I. (2017):** Firm Reorganization, Chinese Imports, and US Manufacturing Employment, Working Paper, Columbia University.
- Mankiw, N.; Taylor, M. (2018):** Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 7. Aufl., Stuttgart, Schäffer-Poeschel.
- Manners, I. (2002):** Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? , in: JCMS: Journal of Common Market Studies 40 (2), S. 235–258.
- Martínez-Zarzoso, I.; Oueslati, W. (2016):** Are Deep and Comprehensive Regional Trade Agreements helping to Reduce Air Pollution? (CEGE Discussion Papers).
- Marx, A.; Lein, B.; Brando, N. (2016):** The Protection of Labour Rights in Trade Agreements: The Case of the EU-Colombia Agreement, in: Journal of World Trade 50, S. 587–610.
- Matthes, J. (2013):** Auf der schwierigen Suche nach dem Königsweg, in: Wirtschaftsdienst 93 (4), S. 221–225.
- Mattoo, A.; Mulabdic, A.; Ruta, M. (2017):** Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements. Washington: World Bank Policy Research Working Paper, 8206.
- Mattoo, A.; Rocha, N.; Ruta, M. (2020):** Handbook of Deep Trade Agreements. Washington: World Bank.
- Meiritz, (2020):** Versprochen und gebrochen: Die düstere Handelsbilanz von Donald Trump, in: Handelsblatt, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/usa-versprochen-und-gebrochen-die-duestere-handelsbilanz-von-donald-trump/26066162.html?ticket=ST-7318627-Pz0ykfnbBYwBXBDdmPAN-ap4> (letzter Zugriff: 1.12.2020).
- MFAT – New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (2020):** Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS) negotiations, in: <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-negotiations/> (letzter Zugriff: 8.11.2020).
- Morin, J.-F.; Brandi, C.; Berger, A. (2019):** The multilateralization of PTAs' environmental clauses: Scenarios for the future?, in: Elsig, M.; Hahn, M.; Spilker, G. (Hrsg.): The shifting landscape of global trade governance: World trade forum (S. 207–232). Cambridge: Cambridge University Press.
- Morin, J.-F.; Dür, A.; Lechner, L. (2018):** Mapping the Trade and Environment Nexus: Insights from a New Data Set, in: Global Environmental Politics 18 (1), S. 122–139.
- Morin, J.-F.; Jinnah, S. (2018):** The untapped potential of preferential trade agreements for climate governance, in: Environmental Politics 27 (3), S. 541–565.

Morin, J.-F.; Dür, A.; Lechner, L. (2018): Mapping the Trade and Environment Nexus: Insights from a New Data Set, in: *Global Environmental Politics* 18 (1), S. 122–139.

N Nye, J. V. (1991): The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century, in: *The Journal of Economic History* 51 (1), S. 23–46.

O OECD (2015): The Carbon Footprint of Global Trade: Tackling Emissions from International Freight Transport, International Transport Forum, in: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/cop-pdf-06.pdf> (letzter Zugriff: 7.9.2020).

OECD (2009): Trading Out of Poverty: How Aid for Trade Can Help, Paris.

P Pavcnik, N. (2002): Trade Liberalization, Exit, and Productivity Improvements: Evidence from Chilean Plants, in: *Review of Economic Studies* 69 (1), S. 245–276.

Pavcnik, N. (2017): The Impact of Trade on Inequality in Developing Countries, NBER Working Paper Nr. 23878.

Peters, G. P.; Minx, J. C.; Weber, C. L.; Edenhofer, O. (2011): Growth in emission transfers via international trade from 1990 to 2008, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 108 (21), S. 8903–8908.

Pies, I. (2013): Sind hohe Standards immer gut? Eine wirtschaftsethische Perspektive, in: *Wirtschaftsdienst* 93 (4), S. 225–229.

Poole, W. (2004): Free Trade: Why Are Economists and Noneconomists So Far Apart, in: *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* 86 (5), S. 1–6.

Postnikov, E.; Bastiaens, I. (2014): Does dialogue work? The effectiveness of labor standards in EU preferential trade agreements, in: *Journal of European Public Policy* 21 (6), S. 923–940.

Postnikov, E.; Bastiaens, I. (2020): Social protectionist bias: The domestic politics of North-South trade agreements, in: *The British Journal of Politics and International Relations* 22 (2), S. 347–366.

R Raess, D. (2018): Labour (and environmental) provisions in FTAs: What do they do? Report for the Workshop on The future of sustainable development chapters in EU free trade agreements, European Parliament, 19.6.2018.

Raess, D.; Sari, D. (2020): Labor Market Regulations, in: Mattoo, A.; Rocha, N.; Ruta, M. (Hrsg.): *Handbook of Deep Trade Agreements* (S. 583–590). Washington, D. C.: The World Bank.

Ricardo, D. (1821): *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 3. Auflage, Nachdruck von 2011, Batoche Books, Kitchener.

- S Sauernheimer, K. (2015):** Ist Deutschland der Eurogewinner?, in: Ifo Schnelldienst 68 (15), S. 6–9.

Schäuble, W. (2020): „Wir müssen den Schock der Pandemie nutzen“, Interview in DIE WELT, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus219858454/Wolfgang-Schaeuble-Wir-muessen-den-Schock-der-Pandemie-nutzen.html>, (letzter Zugriff: 13.11.2020).

Scherrer, C. (2013): Weltweiter Schutz vor Überausbeutung: Handelsverträge nutzen?, in: Wirtschaftsdienst 93 (4), S. 215–218.

Schröder, C. (2018): Kaufkraft: Mit einer Stunde Arbeit deutlich mehr im Einkaufskorb als früher, IW-Kurzbericht 47/2018.

Shapiro, J. (2020): The Environmental Bias of Trade Policy, NBER Working Paper, Nr. 26845, in: <https://www.nber.org/papers/w26845> (letzter Zugriff: 30.10.2020).

Sharma, R. (2016): The Rise and Fall of Nations. Forces of Change in a Post-Crisis World. New York, London: W. W. Norton.

Stearns, P. (2001): The encyclopedia of world history: ancient, medieval, and modern, chronologically arranged, 6. Aufl., Boston, Houghton Mifflin.

Stern, David I. (2004): Environmental Kuznets Curve, in: Encyclopedia of Energy, S. 517–525.

- T Tamiotti, L. et al. (2009):** Trade and Climate Change, A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization, Genf.

Trefler, D. (2004): The Long and Short of the Canada-U. S. Free Trade Agreement, in: American Economic Review 94 (4), S. 870–895.

Trentmann, F. (2008): Free Trade Nation. Commerce, Consumption, and Civil Society in Modern Britain. Oxford: Oxford University Press.

Trentmann, F. (1998): Political culture and political economy: interest, ideology and free trade, in: Review of International Political Economy 5 (2), S. 217–251.

- V Van Den Putte, L.; Orbie, J. (2015):** EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions, in: International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 31 (3), S. 263–283.

- W Weltbank (2020a):** World Development Indicators, in: <https://data.worldbank.org/> (letzter Zugriff: 8.11.2020).

Weltbank (2020b): State and Trends of Carbon Pricing 2020, in: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809> (letzter Zugriff: 8.11.2020).

Wiebe, K. S.; Yamano, N. (2016): Estimating CO₂ Emissions Embodied in Final Demand and Trade Using the OECD ICIO 2015: Methodology and Results, OECD Science, Technology and Industry Working Papers, Nr. 2016/05, Paris.

Winham, G. R. (2014): The Evolution of the Global Trade Regime, in: Ravenhill, John (Hrsg.): Global Political Economy. 4. Aufl. Oxford: Oxford University Press, S. 109–138.

Wohlmann, M.; Rebeggiani, L. (2020): Fluch und Segen globaler Wertschöpfungsketten, Streiflicht VWL Nr. 1, FOM Hochschule, Essen.

World Bank (Hrsg.) (2002): Globalization, growth, and poverty: building an inclusive world economy, World Bank policy research report, Washington, DC.

World Bank Group; World Trade Organization (Hrsg.) (2015): The Role of Trade in Ending Poverty, World Trade Organization, Genf.

World Bank Group; World Trade Organization (Hrsg.) (2018): Trade and Poverty Reduction: New Evidence of Impacts in Developing Countries, World Trade Organization, Genf.

WTO (2020a): Environmental Goods Agreement, in: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm (letzter Zugriff: 8.11.2020).

WTO (2020b): The Committee on Trade and Environment, in: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/wrk_committee_e.htm (letzter Zugriff: 8.11.2020).

WTO (2020c): Short Answers to Big Questions on the WTO and the Environment, in: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/envirqapublication_e.pdf (letzter Zugriff: 8.11.2020).

WTO (2020d): Members discuss how WTO can support efforts to create a circular economy, tackle plastic pollution, in: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/envir_03jul20_e.htm (letzter Zugriff: 8.11.2020).

Y Young, G. (2001): Rome's Eastern Trade: International Commerce and Imperial Policy, 31 BC – AD 305, London, Routledge.

Z Zhou, L.; Tian, X.; Zhou, Z. (2017): The effects of environmental provisions in RTAs on PM2.5 air pollution, in: Applied Economics 49 (27), S. 2630–2641.

Autorinnen und Autoren

Dr. Axel Berger

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn

Dr. Jan Cernicky

Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin

Prof. Heribert Dieter

The University of Hong Kong und Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Prof. Galina Kolev

Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Prof. Luca Rebeggiani

FOM Hochschule Bonn

Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung

Dr. Jan Cernicky

Wirtschaft und Innovation

Analyse und Beratung

jan.cernicky@kas.de



Die Konrad-Adenauer-Stiftung mit ihrer Orientierung an der Sozialen Marktwirtschaft möchte mit dieser Publikation einen Beitrag zur Versachlichung der Debatte um das Thema „Globalisierung“ leisten. Anhand solider Fakten werden die Themenkomplexe Wirtschaftswachstum, Gerechtigkeit und Klimawandel in Bezug auf die Globalisierung diskutiert. Dabei stellen sich die Autorinnen und Autoren vor allem gegen die Argumentation, dass Handelsgewinne nur entstehen, wenn auf der anderen Seite jemandem etwas weggenommen wird.

Im Gegenteil arbeiten sie heraus, dass regelgeleiteter Freihandel den Wohlstand aller Bevölkerungsgruppen in allen teilnehmenden Ländern stärkt und er gleichzeitig Arbeitsschutz und Transparenz vor allem in Entwicklungsländern erhöht. Freihandel ist dabei mit Blick auf den Klimaschutz gleichermaßen Teil der Lösung und des Problems.