
Zeitenbruch in der Außenhandelspolitik?

LUKAS MENKHOFF¹

Lukas Menkhoff, Humboldt-Universität zu Berlin und DIW Berlin, E-Mail: lmenkhoff@diw.de

Zusammenfassung: Der russische Überfall auf die Ukraine wurde so nicht erwartet und hat entsprechend zu einer Neubewertung der Sicherheitslage geführt. Die entsprechenden Maßnahmen sind so einschneidend, dass der 24.2.2022 häufig als ein Zeitenbruch angesehen wird. Zweifellos gibt es diesen Bruch im deutschen Außenhandel mit Russland. Darüber hinaus allerdings ist der Höhepunkt der Globalisierung bereits seit rund 15 Jahren überschritten. Außenhandelspolitik bedeutet heute nicht mehr primär den Handel zu fördern, sondern stärker als früher ihn zu lenken und für politische Zwecke einzusetzen. Insofern gibt es langfristigen Wandel, aber keinen generellen Bruch.

Summary: The Russian attack on the Ukraine came unexpectedly and accordingly led to a new assessment of Germany's security. The measures taken as a response are so dramatic that the 24th of February 2022 is often regarded as a break in development. This is definitely true for German trade with Russia. Going further, however, the peak of globalization had been reached about 15 years ago. Trade policy today does not primarily care about reducing trade hinderances, but much more than in the past it means to direct trade flows and to use trade for political purposes. Accordingly, a clear change over time is observed, however no break.

→ JEL classification: F10, F55, F68

→ Keywords: Foreign trade, trade policy, globalization, sanctions

¹ Ich danke einem anonymen Gutachter und Dorothea Schäfer (der Mitherausgeberin) für wertvolle Hinweise und Christopher Kießling für die Erstellung der Abbildungen.

Der überraschende Krieg Russlands gegen die Ukraine war ein Schock für die Politik in Deutschland und darüber hinaus. Kaum jemand hatte mit diesem Szenario gerechnet. So lange hatte der Frieden in Europa gehalten, zu verflochten und wohl auch zu zivilisiert schien die Welt, jedenfalls in Europa. Fakt ist jedoch, dass Russland sein Nachbarland angegriffen hat, um seine Macht auszudehnen, wie es in den vielen Kriegen bis 1945 in Europa und sonst auf der Welt nicht unüblich war. Der Tag des Angriffs, der 24. Februar 2022, wird jetzt häufig als Zeitenwende oder Zeitenbruch angesehen.

Vereinfacht gesagt gibt es eine Zeit vor dem Angriff und eine Zeit danach. Diese Regime unterscheiden sich ganz offensichtlich in der Wahl der Mittel, die eingesetzt werden. Neben den bisher üblichen Politikdimensionen gibt es auch wieder eine militärische Dimension. Diese Erfahrung hat Auswirkungen auf weitere Politikfelder, nicht zuletzt die Handelspolitik. Die Handelspolitik steht also nicht isoliert da und kann vermutlich besser in einem größeren Kontext verstanden werden. Sie soll in sechs Abschnitten untersucht werden. Zuerst geht es um eine breitere Weltperspektive auf das Thema Zeitenbruch, danach gilt die breite Perspektive der Rolle der Handelspolitik in den letzten Jahrzehnten. Der dritte Abschnitt geht wieder zur Politik zurück, zu aktuell diskutierten generellen Politikänderungen, während der vierte Abschnitt diese Politikänderungen für den Außenhandel thematisiert. Fünftens geht es um das Verhältnis von Handel zu gesellschaftlichem Wandel und sechstens schließlich um Politikoptionen im Welthandel.

I „Zeitenbruch“ aus einer Weltperspektive

Der Begriff des Zeitenbruchs und die Vorstellung, dass eine neue Zeit angebrochen sein könnte, sind aus der aktuellen Situation vollkommen verständlich. Diese Vorstellung ist aber möglicherweise auch etwas subjektiv, abgeleitet aus einer europäischen Perspektive. In Europa gab es tatsächlich weitgehend zwischenstaatlichen Frieden seit 1945. Doch in mehrerer Hinsicht gab es eben auch keinen Frieden, erinnert sei an einige dieser Konflikte:

Innerstaatliche Kämpfe in Europa. (i) Innerhalb Europas gibt es verschiedene regionale Sezessionsbewegungen, die teilweise mit Gewalt und Terror vorgegangen sind oder noch vorgehen. Prominent sind gewalttätige Auseinandersetzungen um das Baskenland, Nordirland oder Korsika. (ii) In vielen Ländern gab und gibt es politisch motivierte Gewalt, die von links- und rechtsextremen Gruppen ausgeübt wird; davon ist auch Deutschland immer wieder betroffen. (iii) In einem weiteren Sinn wird der Frieden von organisierter Kriminalität gestört, die das staatliche Gewaltmonopol faktisch in Frage stellt.

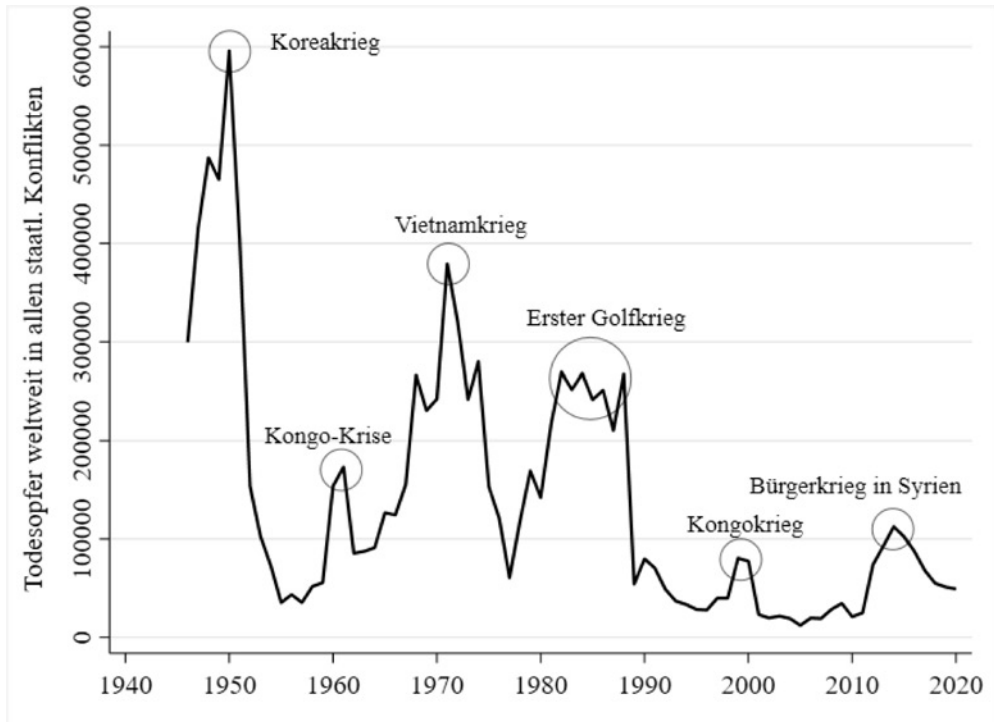
Kriege in Osteuropa. Es wird manchmal verdrängt, weil es Deutschland nicht unmittelbar betroffen hat, aber es gab in den letzten Jahrzehnten auch in Europa Krieg. Bis in die nahe Gegenwart reicht der (ehemals über Jahre eingefrorene) Krieg separatistischer Gruppen im Donbass-Gebiet der Ukraine, die von Russland unterstützt werden. 2014 hat bekanntlich Russland das Gebiet der ukrainischen Krim gewaltsam besetzt. Und schließlich gibt es seit den 1990er Jahren immer wieder Gewalt und Krieg auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens, einschließlich des Luftkriegs gegen Serbien.

Kriege überall auf der Welt. Trotz all dieser Gewalt war die europäische Situation friedlich, wenn man sie mit anderen Regionen der Welt vergleicht. In Afrika, zum Beispiel, gibt es in vielen Ländern Bürgerkriege, immer wieder gewaltsame Umstürze und große rechtsfreie Räume. Ein

weiteres Beispiel ist Afghanistan, das in den letzten Jahrzehnten fast durchgängig von Krieg und gewaltsamen Auseinandersetzungen heimgesucht wurde. Eine Zeitreihe zu den kriegsbedingten Toten pro Jahr auf der Welt zeigt Abbildung 1. Man erkennt in der Abbildung die großen Kriege, wie in Korea oder Vietnam, doch selbst in relativ „ruhigen“ Jahren sterben jedes Jahr 20.000 oder 30.000 Menschen in kriegerischen Auseinandersetzungen.

Abbildung 1

Weltweite Todesopfer in allen staatlichen Konflikten

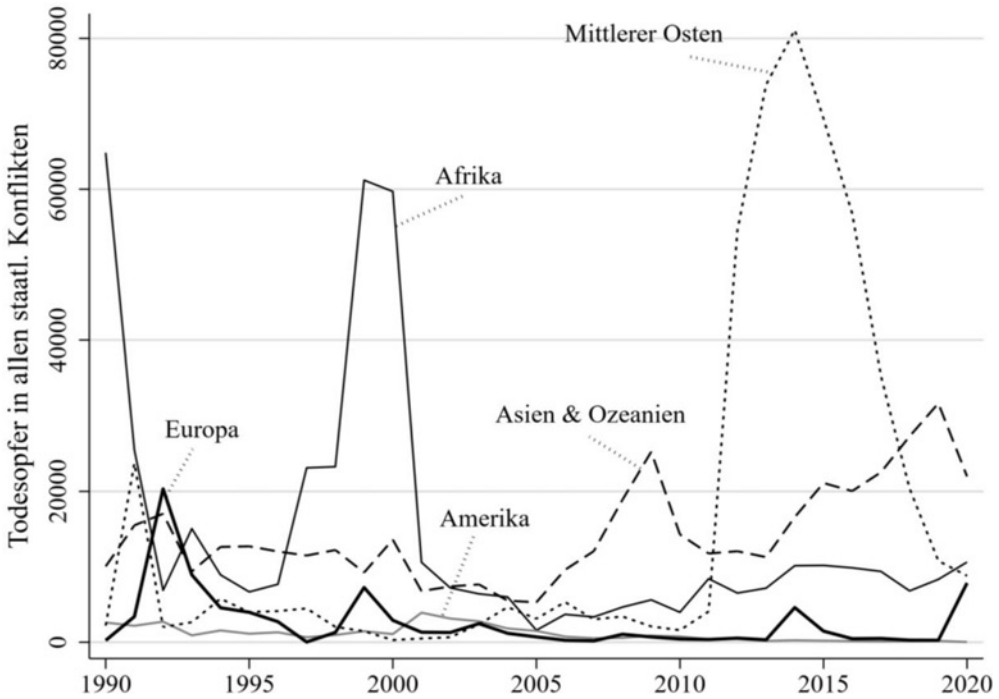


Anmerkung: Zivile und militärische Todesopfer in Konflikten, an denen die Regierung eines Staates auf mindestens einer Seite beteiligt war. Die Daten zählen nur die direkten gewaltsamen Todesfälle (d. h. ohne Todesfälle durch Krankheiten oder Hungersnöte)
 Quelle: <https://ourworldindata.org/war-and-peace>.

Spaltet man die Zahl der weltweiten Todesopfer nach Kontinenten auf, denn zeigt sich die glückliche Situation Europas: Fast immer hatte Europa – neben Amerika – die wenigsten Toten zu beklagen, wie auch bei einem Blick auf die letzten 25 Jahre in Abbildung 2 deutlich wird. Die Zahlen der kriegsbedingten Toten waren oft vernachlässigbar klein. Der Krieg in der Ukraine wird bei einer Aktualisierung der Abbildung für das Jahr 2022 erkennbar werden, da bereits nach ganz wenigen Monaten zehntausende Soldaten und Zivilisten gestorben sind. Insofern wird Europa leider „normaler“. Anders gewendet ist vielen Ländern im globalen Süden nicht einsichtig, dass ausgerechnet dieser eine innereuropäische Krieg Schockwellen (Zeitenbruch) auslösen sollte, von denen sie über steigende Energie- und Agrarpreise massiv negativ betroffen sind.

Abbildung 2

Weltweite Todesopfer in allen staatlichen Konflikten getrennt nach Kontinenten



Anmerkung: Zivile und militärische Todesopfer in Konflikten, an denen die Regierung eines Staates auf mindestens einer Seite beteiligt war. Die Daten zählen nur die direkten gewaltsamen Todesfälle (d. h. ohne Todesfälle durch Krankheiten oder Hungersnöte)
 Quelle: <https://ourworldindata.org/war-and-peace>.

Zeitenbruch oder Kontinuität? Die obigen Beispiele verdeutlichen, dass innerstaatliche Gewalt in Europa nicht ausgestorben ist und zwischenstaatliche Gewalt auf der Welt in jedem Jahr existiert hat. Neu ist für die letzten 75 Jahre, dass ein größerer Krieg in Europa tobt und dass eine militärische Großmacht beteiligt ist, die weitere Aggressionen androht. Aus europäischer Sicht ist dies ein Zeitenbruch, aus außereuropäischer Sicht eher nicht. In jedem Fall strahlt er auf den Außenhandel aus.

2 Rolle der Handelspolitik in den letzten Jahrzehnten

Handel ist in aller Regel wohlstandssteigernd, doch bei der Handelspolitik geht es nie allein um den ökonomischen Austausch, sondern immer auch um Interessen. Dies betrifft die Interessen der beteiligten Länder, und die Interessen verschiedener Gruppen innerhalb von Ländern. Nicht alle Beteiligten gewinnen durch Handel gleichermaßen und manche können verlieren. Zwischen den beteiligten Interessen muss also ein Ausgleich gefunden werden. Wenn dies nicht (mehr) gelingt, dann zerbricht die Zustimmung zum Handel und die dafür notwendigen Institutionen werden nicht mehr weiterentwickelt oder sogar abgebaut.

Interessenkonflikte gab es bereits bei der Gründung der heutigen Welthandelsordnung. Diese stammt in ihren Grundzügen aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Parallel zur Ordnung der internationalen Währungsverhältnisse mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) als zentraler Institution wurde auch über eine internationale Handelsordnung verhandelt. Im Bereich des Handels konnten sich aber die zentralen Akteure, vor allem die USA und Großbritannien nicht einigen. Nicht zuletzt den Briten schien der amerikanische Vorsprung in der Produktivität zu groß, sie wollten ihre Industrien durch höhere Zölle schützen. Deshalb wurde 1947 nur eine Vereinbarung getroffen über das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), das aber immerhin einen Sitz, wie eine Institution, in Genf bekam.

So wie die USA freien internationalen Kapitalverkehr anstrebten, der in den 50er Jahren noch sehr rudimentär war, so zielten sie auf freien internationalen Handel. Tatsächlich wurden im Rahmen des GATT in mehreren Verhandlungsrunden über die Jahrzehnte die Zollsätze gesenkt. Im Jahr 1996 wurde dann sogar die WTO (World Trade Organisation) gegründet. Was aussieht als würde der internationale Handel damit endlich einen großen Schub bekommen, erweist sich als Illusion. Tatsächlich hat es seit Gründung der WTO nur noch eine Verhandlungsrunde über weitere Liberalisierungen gegeben, die im Jahr 2001 begonnene Doha-Runde. Diese wurde im Jahr 2016 offiziell und – erstmals in der Geschichte des GATT – ergebnislos abgebrochen. Dieser Abbruch markiert das vorläufige Ende der bisherigen Entwicklung einer multilateralen Welthandelsordnung.

Allerdings sind die Probleme der Liberalisierung des Handels beim Scheitern der Doha-Runde nicht überraschend aufgetreten. Vielmehr wurden die Verhandlungsrunden im Laufe der Jahrzehnte zäher und entsprechend länger. Das Instrument des Zolls wurde zunehmend durch nicht-tarifäre Hemmnisse ergänzt. Auch damit kann man die heimische Wirtschaft vor ausländischer Konkurrenz (partiell) abschirmen. Ein viel diskutiertes Beispiel lieferte Frankreich, das in den 80er Jahren bestimmte Importe der Unterhaltungselektronik nur noch über ein einziges Zollamt mit entsprechenden Verzögerungen abfertigte.

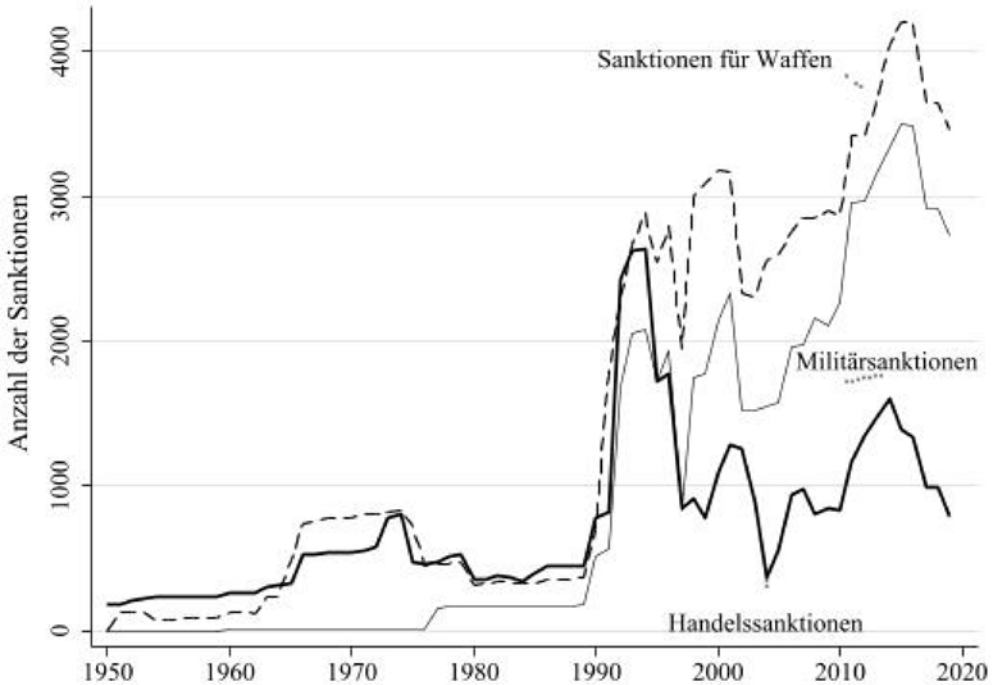
Neben (i) dem Einsatz nicht-tarifärer Hemmnisse und (ii) dem Scheitern der Doha-Runde zeigt auch (iii) die Zeitreihe der Sanktionen die zunehmenden Probleme im Welthandel an (Felbermayr et al. 2020). Abbildung 3 verdeutlicht, dass Handelssanktionen im Trend gestiegen sind, allerdings nicht kontinuierlich. Für Waffenlieferungen und Militärsanktionen gilt dies seit 1990 noch stärker.

(iv) Ein viertes Indiz sind die Vielzahl (über-)regionaler Handelsabkommen, die in den letzten Jahren initiiert worden sind. Das GATT verbietet keine regionalen Abkommen, so wie die Europäische Union aus handelspolitischer Sicht eines ist, aber die Grundidee ist eine andere. Eigentlich besagt die Idee der Meistbegünstigung im GATT, dass der jeweils niedrigste Zoll der einem Land gewährt wird automatisch auch für alle andere GATT-Mitglieder gilt. Die Idee ist also, dass zwischen allen Mitgliedern einheitlich niedrige Zölle gelten, und da die WTO heute 164 Mitglieder hat, umfasst dies fast die gesamte Welt (ca. 98% des Welthandels). Praktisch jedoch ist die WTO handlungsunfähig und Bewegung gibt es nur noch im Rahmen regionaler Handelsabkommen, vor allem im asiatischen Raum (vgl. Frenkel und Ngo 2021; Hilpert 2021). Solche regionalen Abkommen sind immerhin eine second best-Lösung, aber verdeutlichen doch die internationale Fragmentierung.

(v) Während die Welthandelsordnung also aus verschiedenen Richtungen nicht mehr gepflegt und den Zeiten angepasst wird, hat die US-Regierung unter Präsident Trump eine regelrechte Zeitenwende herbeigeführt. Sie hat Handelsbeziehungen nicht nur nicht gepflegt, sondern sie hat

Abbildung 3

Anzahl der jeweils weltweit bestehenden (Handels-)Sanktionen



Anmerkung: Als Handelssanktionen sind Maßnahmen definiert, die darauf abzielen, wirtschaftliche Interaktionen mit einem Zielland durch die Beschränkung des internationalen Handels einzuschränken. Für Waffensanktionen dokumentiert die Global Sanctions Database, ob Waffenexporte in ein sanktioniertes Land und/oder Waffenimporte aus einem sanktionierten Land vorübergehend verboten sind. Militärsanktionen definieren Verbote, bei denen entweder Geld- oder auch Personenhilfe als militärische Unterstützung verboten sind.
 Quelle: The Global Sanctions Database (Felbermayr et al. 2020 & 2021) https://ideas.repec.org/p/ris/drxlwp/2020_002.html & https://ideas.repec.org/p/ris/drxlwp/2021_010.html.

Zölle ganz bewusst heraufgesetzt und generell handelspolitische Instrumente zur Durchsetzung allgemeiner politischer Ziele benutzt. Das Kalkül ist einfach: da die US-Wirtschaft größer als jede andere einzelne Wirtschaft ist, schadet reduzierter Handel jedem anderen Partner mehr als den USA, und bringt diese Partner insofern in eine relativ schwächere Position.

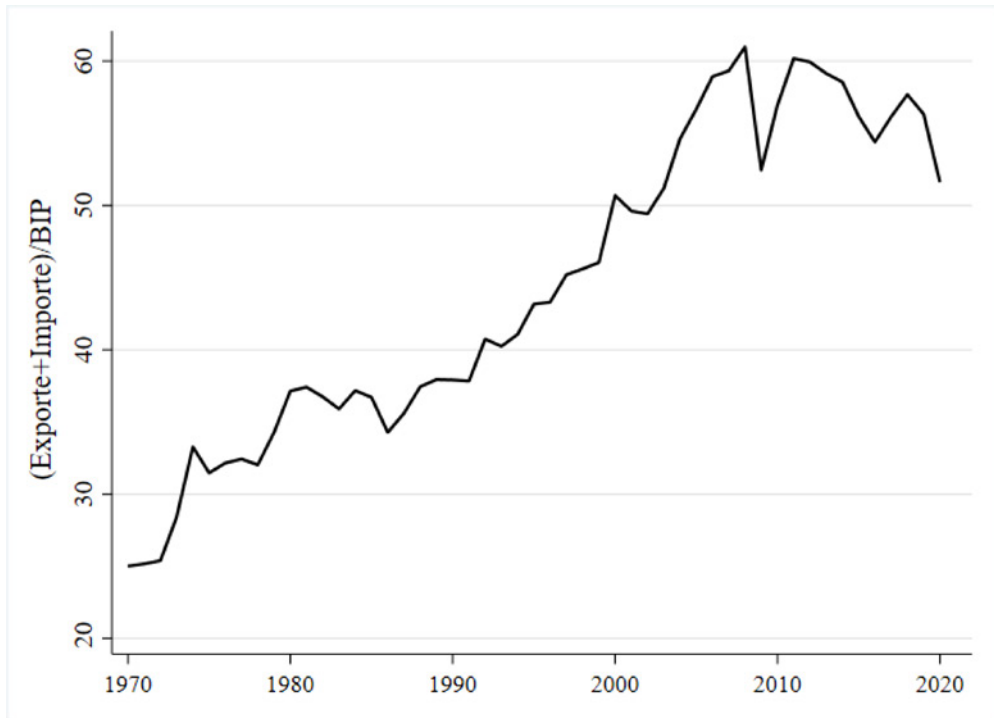
Viele Male hat die US-Regierung mit Handelseinschränkungen, auch ihren Verbündeten, gedroht, um Druck auszuüben. Dies passt nicht zur Idee des GATT, da es für Handelsvereinbarungen einen multilateralen Rahmen, eben das GATT, geben sollte. Genau so wenig passen einseitige Zollsatzanhebungen, wie sie die USA vor allem gegenüber China praktiziert haben. Deren rein ökonomische Logik ist schwer nachzuvollziehen, denn empirische Analysen zeigen durchgängig, dass die negativen Wirkungen nicht nur China, sondern auch die USA selbst treffen und die meisten übrigen Länder der Welt (bspw. Boer et al. 2022). Sogar die Größenordnung der negativen Wirkungen ist in China und den USA ähnlich, vielleicht nicht überraschend, da China eine ähnliche große Volkswirtschaft ist. Vergeltungsmaßnahmen von China vergrößern die Schäden für beide Seiten.

Die multilaterale Welthandelsordnung bröckelt. Zusammenfassend ist die multilaterale Ordnung des Handels mittels GATT und WTO seit über 20 Jahren zum Stillstand gekommen; zuletzt entwickelte sich diese Ordnung sogar leicht zurück. Dieser Wandel hängt mit der Situation der USA zusammen. Nach 1945 waren sie wirtschaftlich und politisch das dominierende Land und der zunehmende Welthandel hat in einer reicher werdenden Welt erkennbare Wohlstandsgewinne geschaffen. Jetzt werden auch die Verlierer sichtbar, die wirtschaftliche Dynamik der entwickelten Länder ist vergleichsweise gering, die Schwellenländer haben stark aufgeholt. Die Bereitschaft an einer Welthandelsordnung konstruktiv mitzuwirken ist sehr viel kleiner geworden und die Interessenkonflikte nehmen zu.

Diese Wende dauert bereits rund 15 Jahre an. In der Statistik erkennt man die große Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 als Wendepunkt. Die Quote aus Handel zu BIP war über Jahrzehnte gestiegen, besonders stark in der Periode ab Ende der 80er Jahre (Irwin 2022), doch seit 15 Jahren steigt sie nicht mehr, wie Abbildung 4 zeigt. Vielleicht sinkt sie sogar, das wird die Zukunft zeigen. Entsprechend ist manchmal von einem Ende der Globalisierung, einer verlangsamten Globalisierung („Slowbalisation“) oder gar einer Deglobalisierung die Rede. Allerdings trifft dieser Befund nur auf den dominierenden Handel mit Gütern zu, während der Handel mit Dienstleistungen weiter steigt (z. B., Straubhaar 2021).

Abbildung 4

Summe der weltweiten Exporte und Importe relativ zum BIP (in %)



Quelle: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

3 Diskutierte generelle Politikänderungen

Der diesjährige Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die Wahrnehmung von allgemeiner Verwundbarkeit erheblich gesteigert. Darauf reagiert die Politik, in erster Linie die Sicherheitspolitik in ihren verschiedenen Facetten. Tatsächlich sind aber auch weitere Politikbereiche betroffen, und vieles davon wirkt restriktiv auf den Außenhandel.

Verteidigungsaufwendungen steigern. Es ist wohl die naheliegende Reaktion auf eine Bedrohung, die eigene Fähigkeit zur Verteidigung zu verbessern. Tatsächlich plant die Bundesregierung die Verteidigungsausgaben deutlich zu erhöhen, und möchte den Rückstau unzureichender Ausrüstung durch ein einmaliges Ausgabenpaket von 100 Mrd. Euro beheben. Entsprechende Ausgaben werden auch im Ausland anfallen, und damit Außenhandel generieren, allerdings nur im Kreis der verbündeten Länder. Damit ist es nicht getan.

Generell wird der Katastrophenschutz neu bewertet. Nahe bei der direkten Verteidigung ist die Verfügbarkeit von Schutzräumen. Es geht weiter mit der Sicherung der sogenannten kritischen Infrastruktur, wie bspw. der Wasserversorgung, die eine gewisse Reserve und Redundanz aufweisen muss. Zum Beispiel sollte es für den Notfall Trinkwasserbrunnen geben, diese müssen gewartet werden, es bedarf eines Trainings ihrer Nutzung und es müssen komplementäre Geräte verfügbar sein, wie gegebenenfalls Generatoren, um Pumpen zu betreiben oder Chlortabletten um unreines Wasser trinkfähig zu machen. Ein weiteres eigenes und wichtiger werdendes Thema ist die Sicherheit der Dateninfrastruktur. All dies führt zu Aufwendungen, die den Außenhandel mit entfernten Ländern überwiegend nicht berühren und damit dessen relative Bedeutung schmälern.

Bündnisse stärken. Die neue Bedeutung der Sicherheitspolitik strahlt auch auf die Außenpolitik aus: wem kann man in Zukunft trauen, wem weniger? Während man bei demokratischen Staaten noch recht sicher sein kann, dass sie ein anderes Land nicht aus Machtstreben überfallen, wie weit kann man dies über autoritär regierte Länder sagen? Die Bedrohung, die von militärisch starken Ländern wie Russland und potentiell auch von China oder anderen ausgeht, macht den Beistand durch Bündnisse wertvoller als zuvor. Eine sehr klare Reaktion in dieser Richtung ist das Bemühen von Finnland und Schweden ihren neutralen Status zugunsten einer Mitgliedschaft in der NATO aufzugeben. Weiterhin hat die EU in der aktuellen Krise recht geschlossen agiert, wenngleich die baltischen Staaten und Polen auf der einen Seite auf stärkere Unterstützung der Ukraine drängen, während auf der anderen Seite Ungarn eine besondere Beziehung zu Russland beizubehalten versucht. Ähnlich gibt es in Asien mehrere sicherheits- oder handelspolitische Kooperationen in denen Demokratien enger kooperieren. Es scheint plausibel, dass sich solche Zusammenschlüsse längerfristig in entsprechenden Handelsabkommen widerspiegeln werden.

Grundversorgung autonom sichern. Neben den Verteidigungsaufwendungen, wie oben angesprochen, gilt die erhöhte Aufmerksamkeit auch der Sicherstellung der Grundversorgung der Wirtschaft und Gesellschaft. Diese betrifft sicherlich Energie, wie der aktuelle Konflikt mit Russland verdeutlicht. Er betrifft darüber hinaus weitere Rohstoffe, wie zum Beispiel Metalle für die Energiewende, die meist nicht aus Europa kommen (vgl. Boer 2022). Es geht inzwischen sogar um die Ernährungssicherheit, wenngleich nicht so sehr in Europa, als in vielen Entwicklungsländern, die auf Lieferung von Grundnahrungsmitteln angewiesen sind (wie die zur Zeit fehlenden Exporte der Ukraine verdeutlichen). Schließlich kann es an vielen weiteren Produkten mangeln, wie die Unterbrechung der Lieferketten durch die Corona-Pandemie zeigt (Schutzmasken, Arzneimittel, usw.).

Reduktion der Räume für freien Handel. Gleichgültig, ob es um mehr Verteidigungsaufwendungen, die Stärkung der Bündnisse demokratischer Länder oder die Sicherung der Grundversorgung geht: viele dieser Maßnahmen laufen auf eine Verkürzung internationaler Lieferketten hinaus. Der Welthandel wird damit vom allgemeinen Politiktrend negativ berührt.

4 Mögliche Politikänderungen im Außenhandel

Die oben diskutierten generellen (Politik-)Tendenzen wirken auf eine geringere Bedeutung des Außenhandels hin. In diesem Zusammenhang werden im Folgenden angesprochen: (i) Politisierung des Außenhandels als Instrument für viele Zwecke, (ii) die Sicherung des Handels durch stärkere Konzentration auf Demokratien und (iii) die Diversifizierung der Liefer- und Absatzmärkte.

Handel als Politikinstrument. Die zunehmenden Spannungen in der Weltpolitik und damit auch Weltwirtschaft führen dazu, dass Handelspolitik nicht mehr primär der Erleichterung des Außenhandels dient wie in den 50er bis 90er Jahren (Görg und Kamin 2021). Etwas pointiert gesagt wird eher der bestehende Handel als Instrument genutzt, um damit politische Forderungen durchzusetzen. Dies erhöht für sich genommen die Risikoprämie auf Außenhandelsbeziehungen. Interessanterweise kann man aber nicht generell feststellen, dass geopolitische Risiken in der Welt im Laufe der letzten hundert Jahre oder auch der letzten Jahrzehnte trendmäßig zugenommen hätten (vgl. Caldara und Iacoviello 2022). Vielleicht kommt das den jeweiligen Teilnehmenden so vor, möglicherweise weil die Gegenwart das Empfinden dominiert, doch in der genannten sorgfältigen Studie lässt sich dies nicht belegen. Dies mag ein wenig Hoffnung zur Zukunft der Weltwirtschaft machen.

Konzentration des Handels auf Demokratien. Aus übergeordneten politischen Gründen, aber auch wegen Sicherheitsbedenken wird eine Konzentration des Handels auf diejenigen Länder favorisiert, die Deutschland in ihren institutionellen Verhältnissen ähnlich sind (vgl. Baur et al. 2022). Ähnlichkeit kann man mit dem Schlagwort der „Demokratie“ beschreiben. Dies wirkt offensichtlich auf eine Reduktion der gegenwärtigen Handelsbeziehungen hin. Wie stark diese Reduktion ausfällt, hängt davon ab, was man als Demokratie noch akzeptabel findet. Man könnte zum Beispiel definieren, dass die demokratischen Standards am Weltbank-Index zu „Voice and Accountability“ (VA-Index) gemessen werden und mindestens so gut sind wie im schlechtesten EU-Land. Dieses Land war im Jahr 2020 Bulgarien (das damit hinter Ungarn lag, das stärker in der Diskussion steht). Wenn dies den Mindeststandard definiert, dann schließt diese Politik fast 80 % der Weltbevölkerung aus (Menkhoff 2022). Was immer hier politisch favorisiert werden mag, die Beachtung von demokratischen Regeln oder Menschenrechten schränkt den Außenhandel auf jeden Fall ein.

Dies verdeutlicht Abbildung 5, in der für alle (verfügbaren) Länder ihre Zuordnung nach dem VA-Index für das Jahr 2020 angegeben wird; die Zuordnung erfolgt in vier Gruppen. Am dunkelsten gekennzeichnet sind diejenigen Länder, die einen VA-Wert wenigstens so hoch wie Griechenland aufweisen (stellvertretend für die alte EU). In der zweiten Gruppe sind Länder mit einem Wert kleiner als Griechenland, aber größer als Bulgarien (das Land mit aktuell dem schlechtesten VA-Wert in der EU). In der dritten Gruppe sind die Länder, die dann noch oberhalb des türkischen VA-Werts liegen (der schlechteste Wert in der OECD), und am hellsten sind schließlich die restlichen Länder gekennzeichnet, die man nach europäischem Verständnis nicht mehr als Demokratien bezeichnen wird.

Abbildung 5

Demokratien der Welt im Jahr 2020 entsprechend der VA-Werte

Quelle: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Verbesserung der Diversifikation. Ferner bemühen sich die (westlichen) Volkswirtschaften um bessere Diversifikation in ihren Lieferbeziehungen. Dies geht in erster Linie von den Unternehmen aus, die im eigenen Interesse ihre Lieferketten stabilisieren möchten. Aber auch der Bund ist in Deutschland involviert, wenn es um eine Diversifizierung der Energielieferungen weg von Russland geht. Allerdings ist Diversifikation im Einzelfall leichter möglich als gesamtwirtschaftlich. China ist deshalb mit der wichtigste Handelspartner Deutschlands, weil es so eine große Volkswirtschaft ist. Entsprechend schwierig ist es oft die Geschäfte eines Unternehmens vom Volumen her fortzuführen, aber gleichzeitig weniger Geschäft mit China zu machen. Wie gesagt mag das im Einzelfall gehen, gesamtwirtschaftlich wird es kurzfristig fast unmöglich, und es entstehen erhebliche Kosten. Kosten fallen an, weil man nicht mehr den wirtschaftlich vorteilhaftesten Partner wählt (sondern bewusst einen anderen um zu diversifizieren) oder weil man Geschäfte gar nicht mehr durchführen kann. Langfristig kann diese Diversifizierung besser gelingen.

Wirkungen auf Lieferketten. Die drei genannten Tendenzen dürften in der deutschen wirtschaftspolitischen Diskussion weitgehend akzeptiert sein. Sie wirken jeweils auf bestehende Lieferketten ein. Die Politisierung macht Lieferketten teurer, die Handelskonzentration macht die Berücksichtigung bestimmter Länder in Lieferketten ebenfalls teurer und zusätzliche Diversifikation macht sie nochmals teurer. In jedem Fall wird diese Verteuerung des Außenhandels Lieferketten reduzieren und steigende Importpreise mögen den Rückgang im Volumen teilweise kompensieren. Offen ist vor allem die Frage wie weit diese Tendenz politisch gestaltet werden soll. Neben den rein ökonomischen Aspekten spielt auch ein möglicher Spillover von Handel auf den gesellschaftlich-politischen Bereich eine Rolle.

5 Kann Handel gesellschaftlichen Wandel bewirken?

Bis vor kurzem hat kaum jemand der Idee widersprochen, dass Handel auch Wandel befördern kann. Diesbezüglich herrscht aktuell Ernüchterung vor, denn gerade Russland war ein Ziel von Bemühungen um Einbindung. Ist demnach die Grundannahme, andere Länder durch Annäherung beeinflussen zu können falsch? Und was ist die Alternative zu dieser Politik?

Grenzen bei Wandel durch Handel. Sicher ist der Fall Russland ein klarer Fall. Ein Land das einen Angriffskrieg startet kann kein normaler Handelspartner mehr sein. Und offensichtlich hat in diesem Fall die Idee von Wandel durch Handel nicht funktioniert. Dies gilt auch bei anderen Ländern. Der Iran, zum Beispiel, unterliegt massiven Einschränkungen beim Handel und das Lockmittel erleichterten Handels ist mehr darauf gerichtet eine Gegenleistung im Rüstungsbe- reich zu erhalten als dass die Hoffnung besteht das Land würde sich dadurch demokratisieren. So wird man auch China in die Kategorie kaum zu beeinflussender Länder rechnen, jedenfalls so lange wie dort das Wachstum weitergeht. Vermutlich gibt es einen Mangel an Demokratie und stattdessen Unterdrückung (kombiniert mit einem ideologischen Überbau), der es schwer macht einen Wandel von außen zu befördern. Folglich muss dann Wandel eher von innen herauskom- men, und wenn es solche Bestrebungen gibt die brutal unterdrückt werden, ist ein Wandel hin zu mehr Demokratie schwierig zu vollziehen.

Wandel ohne Handel? Das gegenteilige Gedankenexperiment ist allerdings erst recht nicht er- mutigend. Welchen Einfluss hat die Welt auf Länder, die sich komplett abschotten? Werden die Lebensumstände in Nordkorea dadurch besser, dass das Land fast komplett vom Welthandel ausgeschlossen ist? Durch Abschottung gibt es keine ausländischen Informationen mehr für die normalen Bürger:innen, sie reisen nicht ins Ausland und Ausländer:innen werden strikt von Inländer:innen getrennt. Die Wirtschaft stellt sich auf Autarkie ein. Auch wenn sich der Infor- mationsfluss nicht komplett unterbinden lässt (es gibt diplomatische Beziehungen, eventuell müssen doch selektiv hochwertige Güter importiert werden), es gibt wenig konkrete Anregung eine andere Gesellschaft anzustreben.

Einfluss durch Beziehungen. Anders ist die Lage, wenn es zu Informationen auf verschiedenen Kanälen kommt. Dann gibt es eben nicht nur diplomatische Kontakte, sondern vielfältige Ge- schäftsbeziehungen oder andere Beziehungen, wie kulturellen Austausch, wissenschaftliche Ko- operationen, Studierendenaustausch und generell private Reisen. Vielleicht gibt es partielle In- formationen durch nicht gesteuerte Medien usw. Jedenfalls ist davon auszugehen, dass Infor- mationen durch Kontakte Einfluss auf Einstellungen und Verhalten haben (Barsbai et al. 2017; Steinmayr 2021).

Vielleicht sollten vor allem die Erwartungen richtig dosiert sein. Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen ist nur ein Aspekt des wirtschaftlichen Lebens und ein noch kleinerer des ge- sellschaftlichen Lebens. Deshalb wird es keinen Determinismus von Handel zu gesellschaftlicher Veränderung geben, aber Kontakte und Beziehungen verschaffen Informationen, die dann zu einem Wandel beitragen mögen.

Globale Lösungen ohne Kontakte? Ein weiterer Aspekt dieser Diskussion betrifft die Lösung globaler Fragen, an erster Stelle aktuell der Klimawandel. Dieses Problem kann kein Land und nicht einmal eine Gruppe an Ländern lösen, sondern dafür bedarf es globaler Kooperation. Die globale Verflechtung erkennt man nicht nur bei Wirtschafts- und Umweltthemen, sondern auch

wenn es um Gesundheit, Migration und Ernährung geht. Jeweils Beispiele sind die Covid-Pandemie, der Wanderungsdruck von Afrika nach Europa und die ausfallenden Agrarexporte aus der Ukraine mit ihren Folgen in der übrigen Welt. In allen Fällen wäre es sinnvoll, geeignete Politikmaßnahmen international abzusprechen und dabei wären bestehende Kontakte sicherlich hilfreich. Es kommt sehr ungelegen, dass in einer eng vernetzten Welt – ob sie bewusst so geschaffen wurde oder nicht – die internationalen Institutionen schwächer werden. Umso wichtiger ist es, die unzureichenden Institutionen wieder zu stärken und durch weniger formalisierte Kontakte wenigstens teilweise kompensieren zu können.

6 Politikoptionen zum zukünftigen Welthandel

Aufgrund der gemachten Erfahrungen, und Russland ist in dieser Hinsicht nur ein extremer Fall, werden viele Länder weniger auf Außenhandel setzen als in der Vergangenheit. Der Handel muss damit nicht absolut zurückgehen. Aber es spricht viel dafür, dass er nicht mehr stärker als das Welteinkommen wächst wie bis zur großen Wirtschaftskrise 2008/09. Vielleicht wächst der Handel auch nicht mehr annähernd so stark wie die Einkommen, so wie es die letzten 15 Jahre noch der Fall war, sondern er wächst deutlich weniger als das Welteinkommen. Davon ausgehend sind immer noch drei grundlegend verschiedene Optionen für die deutsche und damit europäische Handelspolitik denkbar: (i) der Versuch zur multilateralen Welthandelsordnung zurückzukehren, (ii) eine bewusste Abwendung von weiten Teilen der Welt oder (iii) zwischen (i) und (ii) das bewusste Tolerieren der Unterschiedlichkeit vieler Länder und Ordnungen.

Zurück zur multilateralen Handelsordnung. Aus deutscher oder westlicher Perspektive wäre es wünschenswert, wenn die Welt – was die Außenhandelspolitik betrifft – wieder in die Zeit von vor 30 Jahren zurückversetzt werden könnte. Doch die Verhältnisse sind nicht so. Es ist kein Versehen, dass die alte Handelsordnung bestenfalls stagniert, jedenfalls nicht mehr dynamisch lebt. Vielmehr baut zum Beispiel China – neben den Bretton Woods-Institutionen wie der Weltbank – eigene Institutionen auf. Bezeichnenderweise sind aber auch die USA kein unbedingter Unterstützer der alten Welthandelsordnung mehr. Es scheint unklar, wie ein in sich oft uneiniges und damit nach außen schwaches Europa hier eine Rückkehr zur multilateralen Handelsordnung durchsetzen sollte.

Abwendung von (Teilen) der Welt. Die Abwendung kann zwei Motive haben, zum einen der politische Wille (fast) nur noch mit ähnlichen Gesellschaften wie den europäischen zu kooperieren, zum anderen das Risikovermeidungsmotiv sich nicht von potentiell erratischen autoritären Regimen abhängig zu machen. In jedem Fall bleibt dann jedoch, wenn man eine – aus europäischer Sicht – noch akzeptable Demokratie als Maßstab nimmt, nur ein kleiner Teil der Welt als Handelspartner übrig. Dagegen bleiben 80% der Weltbevölkerung und 40% des Welteinkommens außen vor, zudem viele Rohstoffe, die kaum verzichtbar sind. Es ist unklar, wie solch eine Politik funktionieren soll und wie man dann gleichzeitig die globalen Probleme angehen möchte.

Tolerieren großer Unterschiede in der Welt. Insofern scheint eine Haltung überlegenswert, die fundamentale Unterschiede zwischen den Ländern auf der Welt erst einmal toleriert. Dies bedeutet nicht, sie gut zu heißen, vielmehr mit Blick auf eigene Unzulänglichkeiten großzügiger in den Erwartungen an andere zu sein. Die deutsche Geschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, also nicht aus grauer Vorzeit, ist alles andere als vorzeigbar und das zu einer Zeit als viele Nachbarländer durchgängig demokratisch verfasst waren. Oder man denke daran, welche Rollen der

Geschlechter heute als angemessen betrachtet werden und wie dies vor ein oder zwei Generationen in Deutschland gesehen wurde. Kann man deshalb andere Länder rigoros daran messen, was uns gerade heute als angemessen scheint? Diese wenigen Gedanken sollen nur anregen, Überheblichkeit zu vermeiden, sie sollen nicht die Verletzung von Menschenrechten relativieren.

Wie genau man solch eine Politik ausgestaltet ist damit nicht gesagt. Es gibt Anregungen dazu, wie die Vorstellung der „verantwortungsvollen Koexistenz“ (BDI 2021) und andere. Letztlich bleibt es eine gesellschaftliche Entscheidung welche Gesichtspunkte die Außenhandelspolitik leiten sollen. Vermutlich wird es aufgrund von Abwägungen „Mittelwege“ geben. So würde etwas Toleranz – im obigen Sinn – auch nicht dazu führen, dass die handelsbeschränkenden Tendenzen, wie hier an verschiedener Stelle ausgeführt, ersetzt oder überwunden würden. Allein der relative Rückgang des Welthandels wäre wohl nicht so stark.

Damit zurück zum Anfang, d. h. einer Antwort auf die Ausgangsfrage, ob aktuell ein Zeitenbruch bezüglich der Handelspolitik zu konstatieren ist? Die Antwort lautet verkürzt: nein. Zeitenbruch ist für das aktuelle Geschehen eine zu drastische Kennzeichnung. In Europa mag es so erscheinen mit Blick auf Russland, aber davon abgesehen vollziehen sich langsame Änderungen in der Weltwirtschaft und begleitend dazu im Welthandel, aber kein Bruch.

Literaturverzeichnis

- Barsbai, Toman, Hillel Rapoport, Andreas Steinmayr und Christoph Trebesch (2017): The Effect of Labor Migration on the Diffusion of Democracy: Evidence from a Former Soviet Republic. *American Economic Journal: Applied Economics*. 9(3), 36–69.
- Baur, Andreas, Lisandra Flach, Klaus Gründler, Niklas Potrafke und Fabian Ruthardt (2022): Ökonominen und Ökonomen für Einschränkung des Handels mit Autokratien. *ifo Schnelldienst*. 75(7), 31–35.
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie)(2021): Außenwirtschaftspolitische Zusammenarbeit mit Autokratien. Diskussionspapier zur Gestaltung der Wirtschaftsbeziehungen im internationalen Systemwettbewerb. Berlin.
- Boer, Lukas (2022): Steigende Metallpreise als mögliches Hindernis der Energiewende. *DIW Wochenbericht*. 89(4), 48–55.
- Boer, Lukas, Lukas Menkhoff und Malte Riethe (2022): The Multifaceted Impact of US Trade Policy on Financial Markets. *Journal of Applied Econometrics*. Erscheint demnächst.
- Caldara, Dario und Matteo Iacoviello (2022): Measuring Geopolitical Risk. *American Economic Review*. 112(4), 1194–1225.
- Felbermayr, Gabriel, Aleksandra Kirilakha, Constantinos Syropoulos, Erdal Yalcin und Yoto V. Yotov (2020): The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review*. 129, 103561.
- Frenkel, Michael und Tuyet Ngo (2021): Das RCEP-Abkommen und dessen Bedeutung für die EU. *Wirtschaftsdienst*. 101(6), 432–438.
- Görg, Holger und Katrin Kamin (2021): Globalisierung trifft Geoökonomie. *Wirtschaftsdienst*. 101(11), 854–857.
- Hilpert, Hanns Günther (2021): Neue Handelsabkommen in Asien. *SWP-Aktuell* Nr. 23, Berlin.
- Irwin, Douglas A. (2022): The Trade Reform Wave of 1985–1995. *AEA Papers and Proceedings*. 112, 244–251.

- Menkhoff, Lukas (2022): Kleine Welt: Wenn Deutschland nur mit Demokratien handelt. *Wirtschaftsdienst*. 102:7, 439–444.
- Steinmayr, Andreas (2021): Contact versus Exposure: Refugee Presence and Voting for the Far-Right. *Review of Economics and Statistics*. 103(2), 310–327.
- Straubhaar, Thomas (2021): Nicht das Ende, sondern der Anfang einer neuen Globalisierung. *Wirtschaftsdienst*. 101(11), 841–844.