

Darüber, dass der Freihandel ohne Krieg nicht zu haben ist

Von Norman Paech

Beim dem folgenden Beitrag handelt es sich um das leicht gekürzte Manuskript eines Vortrags, den Norman Paech am 1. September 2016 bei ver.di in Hamburg gehalten hat.

Wer am Antikriegstag zu einem Vortrag über den Freihandel einlädt, könnte in Verdacht geraten, den freien Handel als den Schlüssel zum Frieden, als die Hauptwaffe gegen den Krieg ins Feld führen zu wollen. Und in der Tat, der freie Handel ist nicht nur seit Adam Smith (1723-1790) die Leitidee der kapitalistischen Weltwirtschaft, sondern der Fixstern unseres vielbeschworenen Wertekanons geworden. Er stützt sich auf eine Botschaft, deren Überzeugungskraft bis heute nicht verblasst ist, obwohl ihr ideologischer Charakter seit langem bekannt ist: Er ist das beste Instrument zur Förderung der Ökonomie und des Wohlstandes der am internationalen Handel beteiligten Staaten, und zwar auch der schwachen. Das ist grundfalsch, denn der Freihandel fördert vor allem die starken Ökonomien. Staaten halten immer dann das Banner des Freihandels hoch, wenn ihre Produktion einen Stand erreicht hat, der die internationale Konkurrenz nicht mehr zu scheuen braucht.

Zugunsten des Stärkeren

Erlaubt mir einige historische Anmerkungen. England z.B. hat erst, nachdem die Überlegenheit seiner Industrie feststand, versucht, die Lehre des Freihandels in den internationalen Beziehungen durchzusetzen. Erst 1860 fielen die Zölle für den letzten Rohstoff, für Seide. Von Ulysses S. Grant, US-Präsident von 1869 bis 1877, ist die Feststellung überliefert:

„Für Jahrhunderte hat England auf Protektion gebaut, hat sie bis ins Extreme getrieben und befriedigende Ergebnisse erzielt. ES gibt keinen Zweifel, dass diesem System seine

gegenwärtige Stärke zu danken ist. Nach zwei Jahrhunderten hat es England für günstig befunden, den Freihandel einzuführen, weil es meint, dass die Protektion nicht länger etwas zu bieten hat. Also gut, meine Herren, die Kenntnis meines Landes führt mich zu der Auffassung, dass Amerika innerhalb zweier Jahrhunderte, wenn es soviel wie möglich aus der Protektion herausgeholt hat, auch den Freihandel einführen wird.“

So lange sollte es für die USA dann doch nicht dauern.

Das Prinzip des Freihandels hat ebenso wie das der internationalen Arbeitsteilung – basierend auf der berühmten Theorie David Ricardos (1772-1823) von den komparativen (Kosten-)Vorteilen – vor allem den stärkeren Ökonomien gedient. Bereits das erste Beispiel, welches von den englischen Ökonomen als Beweis ihrer Theorie herangezogen wurde – die Handelsverträge zwischen England und Portugal im 17. Jahrhundert-, war bei genauerer Analyse zu kritisieren. Diese Art der Arbeitsteilung war für beide Partner eben nicht gleichermaßen vorteilhaft. Der Ökonom Sandro Sideri kommt zu dem Ergebnis, dass in Wirklichkeit dieser Typ des Austausches die Unterwerfung der portugiesischen unter die englische Ökonomie bewirkt habe: „Die anglo-portugiesischen Handelsverträge von 1642, 1654, 1661 und schließlich 1703 (Methuervertrag, benannt nach dem englischen Diplomaten John Methuen) etablierten und kodifizierten eine internationale Arbeitsteilung zwischen den beiden Ländern, die dem Gesetz vom komparativen Vorteil, das später von Ricardo aufgestellt wurde, weitgehend entsprach. Die negativen Auswirkungen dieser Art internationaler Arbeitsteilung auf Portugals Wirtschaft widerlegten jedoch Smiths Einschätzung, dass der Methuervertrag „offensichtlich vorteilhaft für Portugal“ war, dementierten Ricardos These, dass Außenhandel, der auf dem Gesetz vom komparativen Vorteil beruhe, für alle Handelspartner positiv sei (...) Eine solch ungünstige Wirkung auf die portugiesische Wirtschaft war hauptsächlich das Ergebnis des „Typus“ internationaler Arbeitsteilung („verarbeitete“ gegen Primärgüter bzw. „unverarbeitete“ Güter gegen Fertigwaren), der Portugal, das am Ende des 17. Jahrhunderts Wein und Kleider herstellte, aufgezwungen wurde, weil das Land politisch und militärisch schwach war und zudem noch kolonialistische Ambitionen hatte. Das anglo-portugiesische Verhältnis, das sich aus dieser wirtschaftlichen Sachlage ergab, war die Abhängigkeit Portugals von England. Die Effekte, die dem Freihandel und der internationalen Arbeitsteilung von Smith und Ricardo bis zu den Neoklassikern unterstellt werden, lassen sich vornehmlich für Nationalökonomien vergleichbarer Stärke und Produktivität erzielen, wo die Beherrschungsmöglichkeiten auf ein Minimum reduziert sind.

Ökonomisches Niederringen

In den Industriestaaten ließen die großen Kriege dem Freihandel so gut wie keinen Raum mehr. Dem Völkerbund war es mit seiner ersten Wirtschaftskonferenz 1927 „Zur Bekämpfung des übersteigerten wirtschaftlichen Nationalismus“ kaum gelungen, die Liberalisierung gegen den Kriegsprotektionismus bei den Staaten durchzusetzen, die ihre kriegsgeschwächten Volkswirtschaften wieder aufbauen wollten. Schon 1929 sorgte die beginnende Weltwirtschaftskrise für die erneute Konjunktur des Protektionismus, der sich bis in die Jahre des Zweiten Weltkriegs weiter verschärfte.

Allerdings wurde noch während des Krieges insbesondere in den USA der Ruf nach dem Freihandel wieder laut. Die Atlantik-Charta, von den Staaten der Antihitlerkoalition im Jahre 1941 unterzeichnet, formulierte dabei auch für die schwachen Staaten durchaus verheißungsvoll als Grundsatz *„allen Staaten, ob klein oder groß, ob Sieger oder Besiegte, unter gleichen Bedingungen den Zutritt zum Handel und zu den Rohstoffen der Welt zu gewähren, die für ihren wirtschaftlichen Wohlstand erforderlich sind“*.

Die Verheißung verkehrte sich in dem Maße in eine Bedrohung, wie die USA die Organisation des Prinzips in ihre Hände nahmen. Sie waren als weltweit uneingeschränkt führende Wirtschaftsmacht aus dem Krieg herausgekommen. Ihre auf hohen Touren produzierende Industrie brauchte danach Absatzmärkte, die sich nicht vor ihrem Export abschirmten. Und so traten die USA auf der ersten, 1946 vom Wirtschafts- und Sozialrat der UNO (Ecosoc) einberufenen Konferenz über Handel und Beschäftigung – zunächst in London und Genf, anschließend in Havanna – als die stärksten Interessenten am Freihandel und der Meistbegünstigung auf. Letztere, in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen inzwischen zum Standard gewordene Vertragsklausel, besagt etwa für Mitglieder der 1994 gegründeten Welthandelsorganisation (WTO), dass die Vertragspartner jene Rechte, die sie dritten Staaten gewährt haben oder noch gewähren werden, auch den anderen Teilnehmerländern einräumen. Die Klausel ist ein Diskriminierungsverbot, zugleich aber auch ein juristisches Instrument, um alle bilateral ausgehandelten Vorteile automatisch zu verallgemeinern und im Effekt die Märkte derjenigen Länder zu öffnen, die sich ihr unterwerfen. Eine erste Untersuchung der „Kommission für Internationales Recht“ im Jahre 1969 ergab, dass die zahlreichen Verträge mit Meistbegünstigungsklausel wie Hebel für die prosperierenden Staaten wirken, die nahen und fernen Märkte zu erobern.

Die Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas forderten Übergangsfristen und Sonderregelungen zum Schutz ihrer schwachen Volkswirtschaften, und auch die durch den Krieg stark in Mitleidenschaft gezogenen Staaten Europas hielten Fragen des Wiederaufbaus und der Beschäftigung für dringender. Dementsprechend enthielt das Vertragswerk der UN-Konferenz, die am 24. März 1948 unterzeichnete sogenannte Havannakonferenz, Kapitel zu den Bereichen Entwicklung und Wiederaufbau, Vollbeschäftigung, Rohstoffabkommen, Missbrauch durch Kartelle wie auch Freihandel und Meistbegünstigung. Ferner sah die Charta die Gründung einer Spezialorganisation, der „International Trade Organization“ (ITO) vor.

Vor der Unterzeichnung war es den USA allerdings schon gelungen, die Ergebnisse der separat geführten Zollverhandlungen mit den geplanten Freihandelsvorschriften zusammenzufassen und gleichsam als Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten der Charta unter der Bezeichnung „General Agreement on Tariffs and Trade“ (GATT) vorläufig am 1. Januar 1948 wirksam werden zu lassen. Gleichzeitig hatten die USA den Wiederaufbau Westeuropas mit der Verkündung des Marshallplans am 5. Juni 1947 in die eigenen Hände genommen, der ihnen einen aufnahmefähigen Markt garantierte. Damit war das amerikanische Interesse an den übrigen Regelungen der Havanna-Charta erschöpft. Die US-Regierung verweigerte die Ratifizierung, und mangels Bereitschaft auch anderer Staaten trat die Charta mit der Satzung der ITO niemals in Kraft. Es blieb bei dem GATT, das vier Fünftel des Welthandels mit seinen Regeln erfasst und das wirtschaftspolitische Freihandelscredo der stärksten kapitalistischen Industriestaaten widerspiegelte. Artikel I des Agreements sieht die Ausdehnung des internationalen Handels und die volle Ausschöpfung der weltweiten Ressourcen vor. Es stellt den Staaten dafür einen relativ flexiblen Rahmen zwischen Freihandel und Protektionismus zur Verfügung. Die meisten Entwicklungsländer konnten allerdings an diesem System nie mit Gewinn teilnehmen. Ihr Anteil am Welthandel – 1950 noch circa 31 Prozent – sank ständig (1960: 21 Prozent, 1987: 16 Prozent) und bewegte sich um die Jahrtausendwende bei etwa zehn Prozent. Demgegenüber konzentriert sich der Welthandel auf die Industriestaaten, die Mitglied in der OECD sind, sowie einige Schwellenländer, die seit den siebziger Jahren zu neuen Industriestaaten aufgestiegen sind. Die Exporte aus Afrika betragen jetzt nur noch zwei Prozent der Weltexporte und werden zur Hälfte von drei Ländern getätigt: Südafrika, Algerien und Nigeria. Der Anteil am Welthandel ist auf 3,1 Prozent gesunken.

Sicherung der Vormachtstellung

Dieses so segensreiche System für die hochentwickelten Industriestaaten soll nun weiter optimiert und weltweit – China und Russland ausgenommen – als neoliberales Ordnungsmodell durchgesetzt werden. „Neoliberal“ heißt hier Marktförderung, Privatisierung, Deregulierung, Eigentumsschutz und Entdemokratisierung. Es geht bei dem Freihandelsabkommen TTIP gar nicht so sehr um Abbau von Zöllen, die zwischen den USA und der EU bei etwa fünf Prozent liegen und damit ohnehin sehr niedrig sind. Und auch das prognostizierte Wirtschaftswachstum und die angebliche Zahl neu zu schaffender Arbeitsplätze sind inzwischen auf Größen geschrumpft, die niemanden mehr begeistern können. Chlorhühnchen, Genfood und klappbare Autorückspiegel dienen eher der Ablenkung von dem zentralen Ziel dieses Abkommens: die atlantische Dominanz trotz der drohenden Machtverschiebungen in der Welt zu sichern.

Der SPD-Vorsitzende und Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel hat es in der *FAZ* am 23. Februar 2015 ganz einfach ausgedrückt: „Wir reden zu viel über Chlorhühner und zu wenig über die geopolitische Bedeutung.“ Also reden wir über die geopolitischen Ziele von TTIP, mit denen eine klare Konfrontationsstrategie und eine erneute Blockbildung angezeigt ist. Das klingt in den Worten des niederländischen „Clingendael Institute“ noch relativ zurückhaltend: „Der wichtigste Grund (...) TTIP anzustreben, ist geopolitischer Natur. Der Aufstieg Chinas (und anderer asiatischer Länder), kombiniert mit dem relativen Abstieg der UUSA und der wirtschaftlichen Malaise der Euro-Zone, sind ein Ansporn für den transatlantischen Westen, seine gemeinsame ökonomische und politische Macht zu nutzen, um neue globale Handelsregeln zu schreiben, die seine ökonomischen Prinzipien (regelbasierte Marktwirtschaft) und politischen Werte (liberale Demokratie) reflektieren. TTIP ist ein zentraler Bestandteil in dieser Strategie.“

Deutlicher war da der ehemalige stellvertretende US-Finanzminister Stuart Eizenstat, der schon zwei Jahre zuvor geschrieben hatte: „Es gibt im wesentlichen zwei konkurrierende Steuerungsmodelle in der postkommunistischen Welt. Eines ist das transatlantische Modell, basierend auf freien Völkern, freien Märkten und freiem Handel. TTIP ist eine Gelegenheit zu zeigen, dass unser Modell (...) das beste ist, um die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu meistern.“

In solcher Sprache hallt der Sound des Kalten Krieges wider, das Gemeinte geht aber weit darüber hinaus, wie ein Blick auf das „Trans-Pacific-Partnership“-Abkommen (TPP) zeigt. TPP gilt als amerikanisch-asiatisches Gegenstück zum transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP und ist bereits im Prozess der Ratifikation. Es dient vor allem der Sicherung der Vormachtstellung der USA im Pazifik. Sein Scheitern schmälerte den Einfluss der Vereinigten Staaten in Asien, wie der Asien-Experte Robert Manning vom US-Thinktank „Atlantic Council“ offen einräumt. Das hat auch US-Verteidigungsminister Ashton Carter erkannt und 2015 deutlich formuliert: „Die Verabschiedung von TPP ist genauso wichtig wie einige weitere Flugzeugträger (..) Und es würde uns helfen, eine Weltordnung zu stärken, die sowohl unsere Interessen als auch unser Wertesystem widerspiegelt.“

In dem Abkommen sind zwar Japan, Malaysia, Singapur und Vietnam vertreten, nicht aber die VR China: Das macht es zu einem Mittel des ökonomischen Krieges. TPP schüfe eine Freihandelszone, die 40 Prozent des jährlich weltweit geschöpften BIP umfasst und China außen vor lässt.

Russland wiederum ist von Anfang an von TTIP ausgeschlossen, was zur Konfrontationsstrategie von EU und NATO passt. Die Begründung fällt einem Politiker wie dem ehemaligen NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen nicht schwer: „Russland hat die Regeln gebrochen. Es hat die internationale Ordnung unterminiert, die die Grundlage unseres Friedens und Wohlstands ist. (...) Um diese Ordnung zu erhalten, müssen wir weiterhin zusammenstehen. Das heißt, wir müssen unsere wirtschaftlichen Bande verstärken. Und hier ist das transatlantische Handels- und Investitionsabkommen eine Schlüsselfrage.“

Er denkt dabei bestimmt nicht nur an die erweiterten Möglichkeiten und Optionen des Rüstungsmarktes. Die Tatsache, dass sich hochrangige Militärpolitiker an der Freihandelsdebatte beteiligen, dokumentiert die militärstrategische Bedeutung derartiger Abkommen. Geopolitik hatte historisch schon immer mit dem Zugriff auf fremde Ressourcen und Territorien zu tun, wenn nötig auch mit militärischen Mitteln. Repräsentanten der Wissenschaft sekundieren. Der schon zitierte Peter van Ham vom „Clingendael Institute“ übertreibt in seiner Euphorie vielleicht etwas, zeigt mit seiner Hoffnung auf die Kraft von TTIP jedoch, dass die Befürchtungen wegen der Kriegsdynamik dieses Freihandelsprojektes keineswegs ohne Grundlage sind: „TTIP kann die NATO erneuern“, schreibt er. *„Es bedarf einer neuen Hierarchie, die deutlich macht, welche*

Länder wirklich wichtig sind und wirklich die Werte und Interessen des atlantischen Westens teilen. TTIP bietet der NATO eine klare Richtlinie an, um die diese Entscheidung zu treffen. Bei TTIP geht es nicht nur um Freihandel, es führt Länder und Gesellschaften zusammen., die gegenseitiges Vertrauen in ihre jeweiligen Institutionen haben und die willens sind, ihren Lebensstil gegen konkurrierende Mächte zu verteidigen. Als Hillary Clinton sich auf eine „Wirtschafts-NATO“ bezog, hat sie nicht übertrieben. Ohne die wirtschaftliche Einheitlichkeit ist auch strategische Einigkeit unmöglich.“

„Vitale Sicherheitsinteressen“

Wir haben vielleicht schon vergessen, dass der Auslöser des Ukraine-Konfliktes, der in einen Krieg ausartete, die Zurückweisung eines Assoziierungsabkommens mit der EUU durch den damaligen Präsidenten Wiktor Janukowitsch war. Diese Vereinbarung hatte ordnungspolitisch die gleiche Struktur und Perspektive wie das Freihandelsabkommen, sein Kern war die Freiheit des Marktes und des Handels. Es hätte die Ukraine nicht nur an die „Werte und Interessen des Westens „ gebunden, sondern auch aus der Bindung an Russland gelöst und die alten wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland gekappt. Wer einmal in diesem Geflecht gefangen ist, dem wird es wie Griechenland ergehen, wenn er die Normen und Gebote des Vertrages nicht einhalten kann. Das Diktat der stärksten Staaten ist in diese Art Freiheitsverträge eingewoben. Niemandem in der EU oder NATO darf man ernsthaft abnehmen, dass die Warnungen Moskaus vor solch einem Schritt nicht gehört oder nicht ernstgemeint eingeschätzt worden sind. Dies war ein bewusst provokantes Spiel mit dem Feuer, das den Krieg mit einkalkulieren musste. Denn schon einige Jahre zuvor hatten USA und NATO mit ihren Geldern, Geheimdiensten und Stiftungen den Sturz und die Auswechslung der Regierung mit der „oranen Revolution“ vorbereitet.

Wie eng Krieg und Ökonomie miteinander verknüpft sind, machen die „Weißbücher“ der Bundeswehr deutlich. Das letzte Exemplar ist gerade am 13. Jukli nach zehnjähriger Pause erschienen. Bereits 1991 hatte der damalige Generalinspekteur der Bundeswehr, General Klaus Naumann, ein Papier mit dem Titel „Militärpolitische und militärstrategische Grundlagen und konzeptionelle Grundeinrichtung der Neugestaltung der Bundeswehr“ vorgelegt. Darin hat er das deutsche „Sicherheitsinteresse“ mit der „Aufrechterhaltung des freien Welthandels und des Zugangs zu strategischen Rohstoffen“ umschrieben. Seitdem ist diese Definition des deutschen „Sicherheitsinteresses“ Standard in allen

regierungsamtlichen Äußerungen. So wird als „vitaler Sicherheitsinteresse“ in Punkt 8 der „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom November 1992 formuliert: „Aufrechterhaltung des freien Welthandels und des ungehinderten Zugangs zu Märkten und Rohstoffen in aller Welt im Rahmen einer gerechten Weltwirtschaftsordnung“. Was gerecht ist, bestimmt die Bundesregierung.

Auch in den letzten beiden Weißbüchern „zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr“ der Bundesregierung von 2006 und 2016 fehlt nicht der Verweis auf die Abhängigkeit Deutschlands von internationalen Handelsrouten, Energieressourcen und Rohstoffen, ohne dass dabei die Aufgabe der Bundeswehr zur Sicherung dieser Interessen genau beschrieben werden.

Wenn also Rohstoffsicherung und die Freihaltung von Handelswegen zu den Aufgaben der Bundeswehr gehören, stellt sich natürlich die Frage, was ein Freihandelsabkommen wie TTIP an dieser Konstellation ändert und womöglich verschärft. Handel für sich ist schon definitorisch nicht kriegsträchtig. Vor dem Hintergrund einer anschwellenden Debatte über gestiegene Verantwortung in der Weltordnung, dem immer stärker werdenden Ruf nach deutscher Führung und der Forderung nach einem unkomplizierten Umgang mit Interventionen, kommt es jedoch darauf an, wie der Rahmen gestaltet wird, innerhalb dessen sich der Handel bewegen kann. Mit TTIP, TTP und dem kanadisch-europäischen Abkommen CETA wird das bereits bestehende multilaterale Handelssystem WTO, der derzeit 162 Staaten angehören, parzelliert und in Machtblöcke aufgelöst, in denen auf jeden Fall die Dominanz der stärksten Ökonomien und ihrer transnationalen Konzerne gesichert sind. Sie zielen auf die Staaten, die bewusst von den Abkommen ausgeschlossen wurden und die sich in der Gruppe der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) zusammengeschlossen haben, um ein Gegengewicht zu bilden. In dieser Konfrontation geht es nicht mehr nur um Handel und Gütertausch, sondern um die Ausrichtung des gesamten internationalen Systems nach den neoliberalen Vorstellungen des Westens. Die Zeiten sind jedoch vorbei, in denen ein Projekt wie das einer „Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung“ - gegen den Einspruch der ehemaligen Kolonialmächte formuliert von der Gruppe nicht paktgebundener Länder in der UN-Generalversammlung 1974 – in der Folgezeit mit dem GATT einfach unterlaufen werden konnte. Der Widerstand gegen den Monopolanspruch über die Weltordnung ist stärker geworden. TTIP fügt der derzeitigen politischen und militärischen Konfrontation ein weiteres destabilisierendes und gefährliches Element hinzu. Was die „Economic

Partnership Agreements“ (EPA) mit ihrer Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staatengruppe (ACP) nachweislich nicht erreicht haben, die tiefe Kluft zwischen armen und den reichen Staaten zu schließen, wird mit TTIP auch nicht realisiert werden. Jüngste Studien gehen sogar davon aus, dass diese Kluft sich noch vertiefen wird. Dem Sicherheitsinteresse der Staaten wäre am meisten gedient, wenn diese Abkommen nicht in Kraft treten könnten.

Norman Paech ist emeritierter Professor für Öffentliches Recht.