

# POLITIKUM

Heft 4 | 2017

ANALYSEN | KONTROVERSE | BILDUNG

## GLOBALISIERUNGS- DÄMMERUNG

Ende der Globalisierung?  
Welthandel jenseits des  
Multilateralismus

America first  
Handelspolitik  
unter Trump

Protektionismus:  
die Folgen

Entwicklungstheorien  
neue Ansätze, alte Rezepte

Marshallplan für Afrika

Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



WOCHEN  
SCHAU  
VERLAG

# IN EIGENER SACHE



Die Herausgeber und Verleger (v. li. n. re.):  
Tessa Debus, Stefan Schieren, Sabine Achour,  
Hans-Jürgen Bieling, Bernward Debus, Johannes  
Varwick, Peter Massing

Vor Ihnen liegt eine Zeitschrift neuen Typs: das Journal **POLITIKUM**. Über politische Vorgänge informieren zahlreiche Medien, neben Radiostationen und Fernsehsendern, Tages- und Wochenzeitungen auch viele Blogs und News-Feeds. All dies reicht aber nicht aus, um sich bei politischen Themen zurechtzufinden und zu orientieren. Forschungsergebnisse aus den Sozialwissenschaften, die für eine unabhängige Urteilsbildung zu politischen Problemen, Strukturen und Prozessen so wichtig wären, bleiben einer interessierten Öffentlichkeit oftmals verborgen.

**POLITIKUM** hat sich zum Ziel gesetzt, den Leserinnen und Lesern auf wissenschaftlicher Basis einen vertiefenden Zugang zu politischen Kernfragen zu bieten. Das Journal stellt das, was umstritten ist, auch kontrovers dar. Unabhängig von Verbänden oder Parteien ist **POLITIKUM** ausschließlich dem besseren Argument und der klaren Analyse verpflichtet. Auch die Herausgeber, die an vier deutschen Universitäten forschen und lehren, stehen für unterschiedliche wissenschaftliche Zugänge und politische Positionen.

**POLITIKUM** präsentiert Wissenschaft in einer allgemein verständlichen Form. Renommiertere Autorinnen und Autoren bereiten ihre Erkenntnisse in einer Weise auf, die lesbar und ohne umfassende fachwissenschaftliche Spezialkenntnisse nachvollziehbar ist. In diesem Sinne sind die Beiträge fokussiert und nicht langatmig. Damit werden analytische Zugänge zu wichtigen Hintergrundinformationen geschaffen – und dies immer auf der Höhe der Zeit, aber doch jenseits der oft hektischen Tagesaktualität.

**POLITIKUM** knüpft an die lange Tradition ihrer 1967 gegründeten Vorgängerzeitschrift „politische bildung“ an. Deren Kernanliegen bleiben Herausgeber und Verlag weiterhin verpflichtet. Die Zeitschrift ermöglicht ihren Leserinnen und Lesern eine fundierte politische Urteilsbildung durch die Darstellung unterschiedlicher Standpunkte aus Politik und Wissenschaft zu den zentralen politischen und gesellschaftlichen Kontroversen unserer Zeit.

**POLITIKUM** steht für pointierte, fundierte und prägnante Analysen, Diskussionen und Kontroversen in frischem Layout. Das Ergebnis halten Sie in Händen. Urteilen Sie selbst, wir freuen uns auf Ihre Rückmeldung und Kritik und natürlich auch darauf, dass Sie **POLITIKUM** weiterempfehlen und abonnieren.

# POLITIKUM

# POLITIKUM

## EDITORIAL

Der globale Handel befindet sich im Umbruch. Nachdem auf den internationalen Gipfeln lange das Mantra des Freihandels hochgehalten worden war, wird seit einiger Zeit häufiger von unfairen Handelsbeziehungen gesprochen. Ironischerweise geht es dabei inzwischen weniger um die Förderung verbesserter Arbeits- und Umweltbedingungen in Entwicklungsländern, als vielmehr um den Versuch der Trump-Administration in den USA, andere Länder auf eine ausgeglichene Handelsbilanz zu verpflichten. Vor dem Hintergrund des Scheiterns der Doha-Runde\* in der Welthandelsorganisation birgt diese strategische Orientierung einen beträchtlichen Sprengstoff. Vieles deutet darauf hin, dass die handelspolitischen Liberalisierungspläne der OECD-Staaten zukünftig nicht mehr nur auf die Widerstände der globalisierungskritischen Bewegung und vieler Schwellen- und Entwicklungsländer stoßen, sondern – unter Verweis auf die Ziele der nationalen Souveränität und industriellen Entwicklung – ebenso auf die rechtspopulistischer Kräfte.

Noch scheint die Weltwirtschaft jedoch von einem protektionistischen Wettlauf wie in den 1930er Jahren weit entfernt. Vorerst haben die skizzierten Tendenzen „nur“ zu einer Abkehr vom Multilateralismus geführt. An dessen Stelle ist zugleich ein exzessiver Bilateralismus getreten, d. h. die Aushandlung umfassender Handels- und Investitionsabkommen wie z. B. TTIP, CETA, JEFTA, EPAs etc. Ob und in welcher Form diese Abkommen zustande kommen und umgesetzt werden, ist vielfach noch unklar. Es ist jedoch offensichtlich, dass sie aufgrund ihrer investitions- und entwicklungspolitisch umstrittenen Elemente oft sehr stark politisiert sind.

Nicht zuletzt wegen dieser ungeklärten Streitfragen setzt sich **POLITIKUM** in diesem Heft mit den veränderten handels- und entwicklungspolitischen Perspektiven auseinander. Untersucht und diskutiert wird unter anderem, wie sich die vermehrten Konflikte in den Prozess der Globalisierung einfügen, welche Rolle die USA, die EU und China dabei spielen, wie sich das Verhältnis von Handel und Entwicklung konzeptionell verändert hat oder auch wie es um die Effizienz und Legitimation der handelspolitischen Strategien bestellt ist.



Hans-Jürgen Bieling

\* Näheres dazu siehe Glossar auf S. 14f. bzw. Grafik auf S. 54.





Seite 4

**Schwerpunkt**  
**Ende der Globalisierung?**

Die Globalisierungsskepsis gewinnt seit einiger Zeit an Bedeutung. Soll der Prozess der Globalisierung weiter voranschreiten, sind Korrekturen vorzunehmen.



Seite 34

**Schwerpunkt**  
**Widersprüche in Brüssels Rue de la Loi**

Für die EU galten Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und die Förderung der Handelsliberalisierung als zwei Seiten ein und derselben Medaille – eine Perspektive, die nun nicht mehr trägt.



Seite 16

**Schwerpunkt**  
**Handelspolitik unter Trump**

Als wichtiger Stützpfeiler einer liberalen Handelsordnung scheint die USA unter Trump wegzubrechen. Verbirgt sich hinter diesem Kursschwenk ein irrationaler Aktivismus oder strategisches Kalkül?



Seite 42

**Schwerpunkt**  
**Neue Ansätze und alte Rezepte**

Nicht nur die politische Praxis, auch die entwicklungstheoretische Diskussion befindet sich auf der Suche nach neuen Konzepten. Erleben wir nun die Rückkehr des Entwicklungsstaates?



Seite 26

**Interview**  
**Neuer Protektionismus?**

Die Regierungen verfügen über unterschiedliche Instrumente der Handelsprotektion, die seit einiger Zeit vermehrt strategisch eingesetzt werden.



Seite 50

**Schwerpunkt**  
**Aufstieg und Krise der Süd-Süd-Kooperation**

Initiativen einer Kooperation des globalen Südens gab es schon früher. Doch unter Führung Chinas und der BRICS haben sie nun Aussichten auf Erfolg.



Seite 60

### Debatte

#### Brauchen wir ein Schulfach „Wirtschaft“?

Über die Vor- und Nachteile eines eigenständigen Schulfachs „Wirtschaft“ wird leidenschaftlich und sehr kontrovers diskutiert. Ausgewiesene Experten nehmen pointiert Stellung.



Seite 72

### Forum

#### Der „Marshallplan mit Afrika“

Die Initiative mag in einigen Ohren bombastisch klingen. Jenseits des öffentlichen Getöses enthält sie aber durchaus einige bedenkenswerte Vorschläge.

„Die Entwicklung des Privatsektors und des Handels sind wichtige Motoren, um den Menschen aus der Armut zu helfen und die neue globale Agenda mit Zielen für nachhaltige Entwicklung umzusetzen.“  
Neven Mimica, EU-Kommissar für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung

### ■ Globalisierungsdämmerung

Stefan A. Schirm

Ende der Globalisierung? Welthandel jenseits des Multilateralismus 4

Holger Janusch

America First und der Rust Belt. Handelspolitik unter Donald Trump 16

### ■ Interview mit Gabriel Felbermayr

Besteht die Gefahr eines neuen Protektionismus? 26

Franziska Müller

Widersprüche in der Rue de la Loi. (In-)Kohärenzen der europäischen Entwicklungs- und Handelspolitik 34

Karin Fischer

Nach dem Washingtoner Konsens. Neue Ansätze und alte Rezepte in der Entwicklungstheorie 42

Stefan Schmalz

Neue Macht der Peripherie? Aufstieg und Krise der Süd-Süd-Kooperation 50

### ■ Debatte

Brauchen wir ein Schulfach „Wirtschaft“? Stellungnahmen von Ingo Pies, Hans Kaminski, Silja Graupe und Reinhold Hedtke 60

### ■ Forum

Johannes Varwick

Der „Marshallplan mit Afrika“. Ausweg aus dem Entwicklungsdilemma? 72

### ■ Rezensionen

Bücher zum Thema 78

■ Bücher für die politische Bildung 85

■ Das streitbare Buch 86

■ Literaturtipps 87

Impressum 88

# ENDE DER GLOBALISIERUNG?

Welthandel jenseits des Multilateralismus

von STEFAN A. SCHIRM



**E**s scheint, als habe die weltwirtschaftliche Globalisierung ihren Höhepunkt überschritten. Wie wird ihre Zukunft aussehen? Diese Frage ist nur zu beantworten, wenn man zunächst nachvollzieht, wie sich die Globalisierung bisher entwickelt hat und wie es um die Legitimität und Effizienz ihrer multilateralen Steuerung bestellt ist. Kann eine stärkere Rolle der Regierungen demokratischer Staaten möglicherweise zu einer besseren politischen und wirtschaftlichen Teilhabe der Bevölkerung an der Ökonomie beitragen?

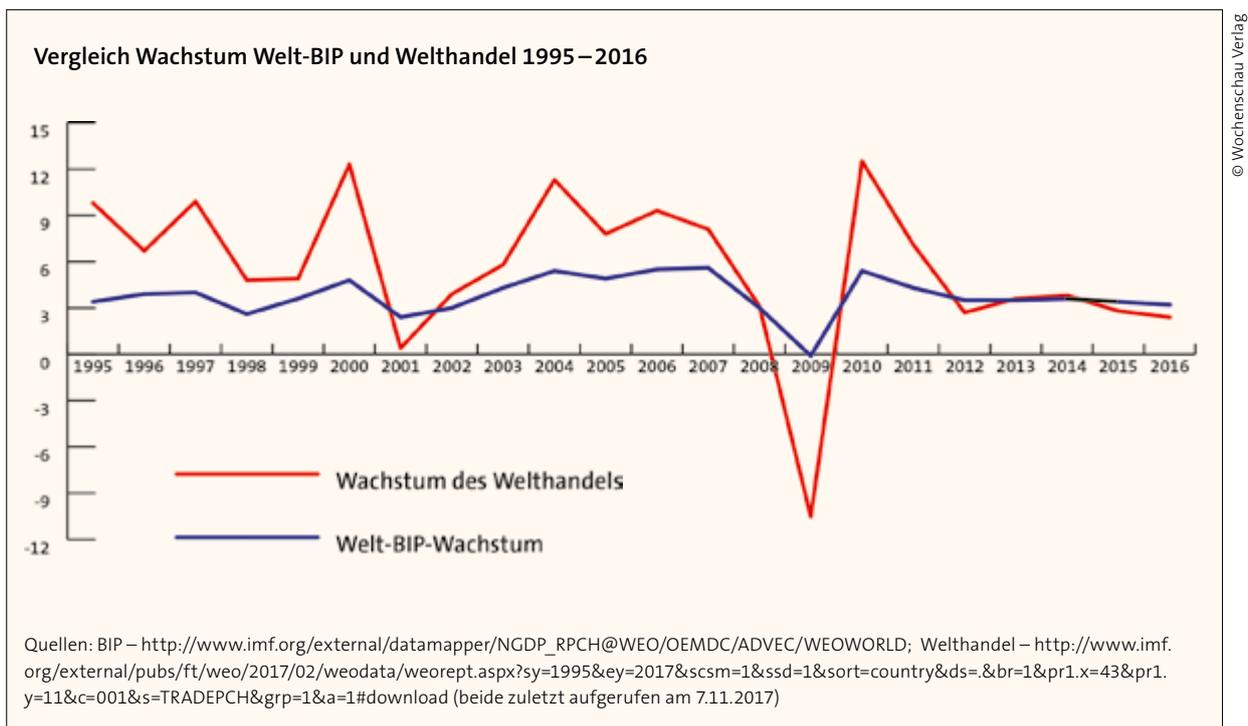
### Licht und Schatten der Globalisierung

Weltwirtschaftliche Globalisierung ist in den letzten Jahren vor allem in den westlichen Industrieländern in die Kritik geraten. Gerade die marktwirtschaftlichen Demokratien – vor allem die USA und Westeuropa – waren seit den 1970er Jahren die wichtigsten Antriebskräfte für Freihandel gewesen und hatten seit den 1990er Jahren auch massiv die Finanzmärkte liberalisiert. Schwellenländer wie Mexiko, China, Brasilien und Indien öffneten sich dem Weltmarkt verstärkt seit den 1990er Jahren und beförderten damit den weltweiten Trend zur Globalisierung von Handel, Finanzen und Investitionen. Neben dem Austausch von Gütern und Dienstleistungen wurde der Kapitalverkehr ebenso erleichtert wie internationale Arbeitsteilung und Direktinvestitionen durch Transnationale Unternehmen (TNU). Die Folge war ein rasant steigender Anteil grenzüberschreitenden Wirtschaftens an der gesamten Wirtschaftsleistung. Der internationale Handel nahm in den Globalisierungsdekaden der 1970er-2000er Jahre stärker zu als die gesamte Weltwirtschaftsleistung. Erst seit 2012 wächst der Welthandel nicht mehr stärker als das Weltsozialprodukt. Daher kann Globalisierung als Motor steigenden Wohlstandes für viele Industrie- und Schwellenländer gelten (Schirm 2013a, 73-138).

Auch viele Entwicklungsländer wuchsen in den Globalisierungsdekaden deutlich, wenn sie an Welthandel und globalen Investitionen teilhaben konnten. Südkorea und Taiwan sind Beispiele für Staaten, die sich auch durch die Integration in den Weltmarkt innerhalb weniger Dekaden von landwirtschaftlich geprägten Entwicklungsländern zu modernen Industrieländern ent-

wickelt haben. Sie gehören heute – wie beispielsweise auch Mexiko – zur Organisation für wirtschaftliche Kooperation und Entwicklung (OECD), dem Club der Industrieländer. Insgesamt waren diejenigen Länder erfolgreicher, die sich in die Weltwirtschaft integriert hatten, als diejenigen Staaten, die eher protektionistisch auf ihren Binnenmarkt setzten. Von Deutschland bis China galt weltmarktorientiertes *export-led growth* vielen Staaten als erfolgreichere Wirtschaftsstrategie gegenüber der alternativen binnenorientierten Industrialisierung zur Substitution von Importen.

Warum also wächst die Kritik an Globalisierung gerade in den wohlhabenden Industriestaaten? Das Kernproblem des durch Globalisierung stimulierten Wachstums war und ist seine sehr ungleiche Verteilung innerhalb der Staaten. Daher läuft der Hinweis globalisierungsfreundlicher Politiker, Lobbygruppen, Think Tanks und Journalisten auf die Wachstumschancen durch Liberalisierung für viele Menschen ins Leere. Denn trotz und teilweise wegen der Entgrenzung von Handel, Produktion und Finanzen haben weite Teile der Bevölkerung auch in Industrieländern nicht oder nur wenig am Wachstum der letzten Dekaden partizipiert. Während gerade die im Finanzsektor, in der Unternehmensberatung sowie bei globalen Konzernen und Stiftungen Tätigen sehr stark profitiert haben, ist die Einkommensentwicklung für Geringverdiener, für Teile der Mittelschicht und für öffentliche Bedienstete oft weniger positiv verlaufen. Industriearbeiter haben teilweise sogar Einbußen hinnehmen müssen. In den USA stagniert das Realinkommen eines Vollzeit-Arbeitnehmers seit 1977, in Deutschland ist das Haushaltseinkommen der un-



teren 30% der Einkommensbezieher seit 1991 nicht mehr gestiegen (Bofinger 2016). Wegen des zunehmenden Bewusstseins über die ungleiche Verteilung von Globalisierungsgewinnen sank das Vertrauen vieler Bürger in internationale Kooperation, in globale Konzerne und vor allem in Banken und Börsen. Einen Vertrauensverlust erfuhr auch die multilaterale Liberalisierung etwa in der Welthandelsorganisation (WTO) und in der Europäischen Union.

Gleichzeitig zur verstärkten Kritik an Handelsliberalisierungen in der WTO, am Transatlantischen Freihandelsprojekt (TTIP) zwischen EU und USA sowie an der EU selber zeigten sich die nationalstaatlichen Demokratien als die effizienteren und legitimeren Akteure bei der Bewältigung der globalen Finanzkrise seit 2008 und der Eurokrise seit 2010. Denn demokratische Partizipation, politische Verantwortung und gesellschaftlicher Interessenausgleich bei der Steuerung der Wirtschaft sind nach wie vor vornehmlich national verankert und hatten sich nicht entsprechend den privaten Wirtschaftsströmen, Netzwerken und internationalen Organisationen globalisiert.

### Globalisierung und Welthandel

Globalisierung verstanden als wachsende grenzüberschreitende Aktivitäten privater Wirtschaftsakteure war vornehmlich eine politisch herbeigeführte Entwicklung und kann daher auch politisch wieder

eingeschränkt werden. Es waren die westlichen Industrieländer, die maßgeblich die Liberalisierung des Welthandels seit den 1960er Jahren betrieben hatten – zunächst im Rahmen des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) und ab 1995 in der WTO, die das GATT ersetzt hatte. Ziel langjähriger Verhandlungsrunden im GATT und der WTO war es, durch die Senkung von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen (wie etwa Importquoten) den Wettbewerb und dadurch die Spezialisierung auf komparative Kostenvorteile zu stimulieren. Auf diese Weise sollten Waren und Dienstleistungen effizienter, innovativer und günstiger produziert und somit Wachstum und Wohlstand gefördert werden. Tatsächlich haben gerade die Industrieländer – und später auch die Schwellenländer – stark von der Ausweitung des Welthandels profitiert. Die Vorteile von Weltmarkt-

„Industriegesellschaften sind auf Handel angewiesen. Und was ist die Idee von Industrie? Aus einem Produkt so viele zu machen, dass es sich viele Leute leisten können. Das finden die Menschen überall auf der Welt gut. Zu Recht.“

Sigmar Gabriel, als Bundesminister für Wirtschaft und Energie

Integration erstreckten sich aber nicht nur auf den Handel. Vielmehr sorgten Direktinvestitionen international tätiger Firmen für mehr internationale Arbeitsteilung. Produkte wurden nun nicht mehr nur an einem Standort produziert und exportiert, sondern zunehmend an mehreren Standorten hergestellt, je nachdem welcher Produktionsschritt am günstigsten war. Arbeits- und damit lohnintensive Fertigung wurde von den Industrieländern in Entwicklungs- und Schwellenländer verlagert, in denen Lohnkosten, Sozialabgaben und Umweltauflagen niedriger waren. Beispielsweise werden in mexikanischen *Maquiladoras* arbeitsintensive Produktionsschritte für Waren aus den USA getätigt, die anschließend zur Endverarbeitung wieder in die USA zurückgehen.

Im Handel zeigt sich ein interessantes Phänomen: Anders als neoklassische Ökonomen wie David Ricardo argumentiert hatten, wuchs nicht nur der Handel zwischen Ländern mit unterschiedlichen Wettbewerbsvorteilen, etwa bei Arbeitskosten, Technologie, Investitionskapital und Bildung. Tatsächlich nahm der Außenhandel der Industrieländer nicht nur als Tausch von unterschiedlichen Produkten gegenüber Entwicklungs- und Schwellenländern zu, sondern auch der Handel zwischen Industrieländern. Deutschland beispielsweise handelt großteils dieselben Waren (etwa Autos) mit seinen größten Handelspartnern (etwa Frankreich). Diesen Zusammenhang bezeichnen moderne Handelstheoretiker wie Jagdish Bhagwati und Paul Krugman als intra-sektoralen Handel, bei dem nicht Produktionskosten, sondern Konsumentenpräferenzen den Kaufausschlag geben. Die strukturellen Umschichtungen durch Globalisierung betreffen

daher nicht nur die Verlagerung von Arbeitsplätzen von Industriestaaten in Entwicklungsländer, sondern auch den Wettbewerb zwischen Industrieländern. Globalisierung ist aber nicht wirklich global im Sinne von weltumspannend, da sich rund drei Viertel des Welthandels und der weltweiten Investitionen auf die OECD-Staaten plus einige Schwellenländer und große Rohstoffexporteure konzentrieren. Der Außenhandel Deutschlands findet ohnehin zu zwei Dritteln innerhalb der EU statt.

Letztendlich haben Handel und Entwicklung aufgrund von Liberalisierungen Millionen von Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern aus der Armut geholfen, wie beispielsweise in der Exportnation China, aber auch in Vietnam, Thailand, Mexiko, Brasilien und Indien (Bhagwati/Panagariya 2014). Gleichzeitig sind aber auch Millionen von Arbeitsplätzen im verarbeitenden Gewerbe der Industrieländer weggefallen durch Verlagerung ins Ausland und durch Automatisierung infolge des stärkeren Konkurrenzdruckes. Globalisierungskritiker bemängeln auch, dass die Produktion in Schwellenländern nicht dieselben Sozial- und Umweltstandards erfüllt, wie sie in Industrieländern gelten. Diese Thematik ist einer der zentralen Gründe für das Scheitern der Doha-Runde der WTO, die seit 2001 versucht, zugunsten der Entwicklungsländer eine weitere weltweite Marktöffnung zu erreichen. Während die Regierungen der Industrieländer zum Schutz ihrer einheimischen Produktion vor Konkurrenz aus Schwellenländern die Einhaltung von hohen Umwelt- und Sozialstandards in Schwellenländern fordern, argumentieren die Regierungen der Schwellenländer, dass Industrieländer ihre Industrialisierung

