

Am Wendepunkt

Machen die USA ernst mit protektionistischer Abschottungspolitik, droht ein globaler Handelskrieg, sagt Manfred Elsig, Direktor des Nationalen Forschungsschwerpunkts NCCR «Trade Regulation». Was für den Westen weit fataler wäre als für China und andere Schwellenländer.

Von Timm Eugster

Herr Elsig, zum «World Trade Forum 2017» laden Sie im Herbst zur Diskussion über die «Krise der Globalisierung». Ist die Lage wirklich so ernst?

Manfred Elsig: Ich denke, die Lage ist ernster, als viele meinen. Die Kritik an der Globalisierung nimmt ständig zu. Und zwar kommt sie heute nicht mehr nur aus dem linken politischen Spektrum, sondern zunehmend von der rechts-konservativen Seite, die lange Zeit die Globalisierung unterstützt hat.

Zunächst zur linken Globalisierungskritik: Die gibt es ja schon lange, geäussert hat sie sich in der Schweiz etwa in der Anti-WEF-Bewegung. Wie würden Sie deren Wirkung einschätzen?

Grüne und linke Bewegungen haben das Thema Globalisierung in den 90er Jahren auf die politische Agenda gesetzt, so dass die Leute begonnen haben, sich mit den Vorteilen und Nachteilen der Globalisierung auseinanderzusetzen. Wichtig waren Themen wie demokratische Beteiligung, die Rolle der Zivilgesellschaft, aber auch Einfluss auf Umwelt- und Sozialstandards. Neu ist hingegen die Debatte, welchen Effekt die Globalisierung auf den Wohlstand in den Industriestaaten hat – auf dieses Thema setzen jetzt neue Bewegungen konservativer Prägung.

Mit grossem Erfolg, wenn man sich die Entwicklung der letzten Monate mit dem Brexit, der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten und dem guten Abschneiden von Marine Le Pen in Frankreich ansieht. Wo sehen Sie die Gründe?

Zum einen hat von der Globalisierung ein Grossteil der Mittelschicht nicht annähernd so profitiert wie die reicheren Schichten. Gutbezahlte Industriebjobs gingen verloren, entweder durch technologischen Wandel oder Auslagerung. Zum andern beobachten wir, dass viele Menschen Schwierigkeiten haben mit der Geschwindigkeit der Veränderungen, welche die Globalisierung mit sich bringt – dies sieht man vor allem mit der zunehmenden Skepsis gegenüber Migration und politischer Integration. Kurz: Man fühlt sich unter Druck – ökonomisch, aber auch gesellschaftlich, und dies führt zu nationalen Reflexen.

Die rechte, oft als populistisch bezeichnete Globalisierungskritik hat also eine reale ökonomische Basis?

Ja, es gibt genügend Studien, die das aufzeigen. Die Globalisierung hat zwar in aufstrebenden Volkswirtschaften dazu geführt, dass Millionen von armen Menschen in die Mittelschicht aufsteigen konnten. In etablierten Demokratien wie den USA, aber auch in vielen europäischen Ländern, hat Vergleichbares jedoch nicht stattgefunden. Bei uns gibt es ökonomische Verliererinnen und Verlierer der Globalisierung, die politisch einflussreich sind. Wobei in der Debatte häufig vergessen geht, dass die Automatisierung die Arbeitswelt mehr verändert als zunehmender Handel mit Gütern und Dienstleistungen.

Jahrzehntelang ging die Entwicklung in Richtung Liberalisierung, Freihandel, Globalisierung. Stehen wir nun an einer Zeitenwende?

Wir sind sicher an einem Wendepunkt angelangt, ja. Die etablierten Parteien stehen stark unter Druck. Das hängt auch mit allgemeiner Politikverdrossenheit und steigender Elitenschelte zusammen. Neue Kräfte verstehen es, die Ängste der Menschen aufzunehmen und für sich zu nutzen. Wir sehen neue Protestparteien wie die AfD in Deutschland, den Wahlerfolg von Donald Trump mit seiner Anti-Globalisierungsthematik und populistischen Forderungen, die Brexit-Entscheidung, in deren Zentrum nationale Kontrolle und Souveränität stehen. Mitte-Rechts-Parteien wie die Tories driften weiter nach rechts; in Grossbritannien stehen wir vor einer langjährigen neokonservativen Ära mit populistischen Ausprägungen. Die sozialdemokratischen Parteien hingegen haben als Arbeiterparteien die Zustimmung ihrer wichtigsten Klientel verloren, kämpfen in Grossbritannien und Frankreich gar ums Überleben. All dies wird die Politik auf absehbare Zeit stark prägen.

Was passiert, wenn Rechtspopulisten regieren und ihre Agenda durchsetzen? Steht eine neue Ära des Protektionismus bevor?

Was jetzt in den USA geschieht, wird Signalwirkung haben. Trumps neuer Handelsbeauftragter Robert

«Jene, die profitieren von der Globalisierung müssen sich solidarischer zeigen mit denjenigen, die benachteiligt werden.»

Manfred Elsig



Bild: © Adrian Moser

Lighthizer wurde im Mai durch den Senat mit grosser Mehrheit bestätigt. Das zeigt, dass in der Handelspolitik auch die Demokraten protektionistische Massnahmen befürworten: «Buy America», Arbeitsplätze im eigenen Land sichern, die Handelsbilanzdefizite abbauen, Strafzölle auf Importe erheben – all das ist sehr populär. Wenn die USA dies nun umsetzen, werden die Chinesen das Gleiche machen, die Europäer auch. Wenn alle beginnen, sich gegenseitig mit protektionistischen Massnahmen zu ärgern, dann kann es zu einer Eskalation kommen, die für den Handel desaströs sein wird. Gerade für ein Land wie die Schweiz, das abhängig ist vom Zugang auf den globalen Markt, bringt das grosse Risiken.

Das wäre dann ein globaler Handelskrieg?

Ja, denn wenn die Grossen die Regeln missachten, dann stellt sich die Frage, ob Institutionen wie die Welthandelsorganisation WTO überhaupt noch fähig sein werden, zu schlichten und protektionistische Massnahmen einzudämmen. Da bin ich zurzeit eher skeptisch.

Was heisst das konkret für die Weltwirtschaft?

Die Trump-Administration hat nicht begriffen, dass die Weltwirtschaft im 21. Jahrhundert in regionalen und in internationalen Produktionsketten organisiert ist und dass man nicht mehr alles von der Entwicklung bis zu Fabrikation und Aftersales-Dienstleistungen am gleichen Ort durchführt. Protektionistische Massnahmen funktionieren in solchen Fällen wie eine chinesische Mauer innerhalb der Produktionskette, insgesamt wird die Produktivität sinken. Kurzfristig werden deshalb die Lösungen, die in den USA jetzt zirkulieren, die einheimischen Industrien fast noch mehr schädigen als die Konkurrenz.

Warum das?

Falls die USA zum Beispiel neu einen prohibitiv hohen Importzoll auf Stahl einführen, um die einheimische Stahlindustrie zu schützen, dann werden sich die Produkte der Industrien, die heute billigen ausländischen Stahl verarbeiten, verteuern. Die Unternehmen werden weniger konkurrenzfähig sein gegenüber aus-

ländischen Anbietern, die diese Strafzölle nicht zahlen müssen, und dadurch weniger weltweit absetzen können. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass man auf diese Weise die Automobilindustrie schädigt, währenddem man die Stahlindustrie schützen will. Die betroffenen Unternehmen werden anschliessend auf die Regierungen zugehen und sagen, wir würden ja gerne hierbleiben, aber wir brauchen Subventionen. Die Rechnung begleichen schliesslich diejenigen, die Steuern zahlen oder die teureren Produkte konsumieren müssen.

Und was wären die Folgen für die Schwellenländer?

Schwellenländer werden gar nicht so sehr betroffen sein: Wir werden mehr leiden unter Protektionismus als sie. Schon in der Finanz- und Wirtschaftskrise kamen die Schwellenländer glimpflicher davon als die hoch industrialisierten Länder. Sie haben sich schneller aus der Krise herausgearbeitet, weil sie flexiblere Strukturen aufweisen. Viele haben darauf hingearbeitet, Investitionen zu diversifizieren, um nicht einseitig abhängig zu sein – etwa von den USA. Man sieht dies etwa an der Politik Chinas sowohl in Asien als auch in Afrika.

Könnte dies letztlich auch das Ende der Vormachtstellung des Westens beschleunigen?

Durchaus. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die EU und die USA unter Barack Obama an einem transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) arbeiteten. Die strategische Idee dahinter war, dass die USA und die EU neue globale Regeln setzen, die auch ausserhalb des transatlantischen Raums Anwendung finden. Wenn TTIP jetzt scheitert, werden China und andere Länder in die Lücke springen und damit stärker Einfluss nehmen können auf die Regulierung des Handels und der Investitionen.

Muss es denn wirklich immer der Westen sein, der die Regeln vorgibt?

Wenn wir Themen wie Konsumentenschutz, Nachhaltigkeit, demokratische Institutionen oder Transparenz anschauen, dann ist es schon so, dass die Regeln der Europäer weiter entwickelt sind als die Regeln gewisser



Bild: © Adrian Moser

Schwellenländer. Wenn hier die Standards sinken, ist dies sicher nicht im Interesse der Kritiker der Globalisierung.

Der Freihandel ist mit einem grossen Versprechen angetreten: Dass er mehr Wohlstand für alle schafft. Was ist da eigentlich schiefgelaufen?

Die Theorie sagt nicht, dass alle besser dastehen durch den Freihandel, die Theorie sagt voraus, dass eine Nation, die sich im Freihandel integriert, mehr Wohlstand generiert. Die Theorie prognostiziert weiter, dass es innerstaatlich zu Umverteilungen kommt: die einen profitieren, während andere verlieren. Letztlich geht es um die Frage, wie der Staat mit den Globalisierungsverlierern umgeht. Es geht darum, durch die Arbeitslosenversicherung finanzielle Engpässe zu vermeiden und gleichzeitig durch aktive Arbeitsmarktpolitik die Reintegration in den Arbeitsmarkt durch Umschulungen zu unterstützen, damit Stellensuchende in zukunftsträchtige Branchen wechseln können. Doch die Staaten engagieren sich hier sehr unterschiedlich. Gerade die USA sind nicht sehr aktiv. Weiter sollte der Staat eine Steuerpolitik betreiben, die jene, die von der Globalisierung profitieren, stärker zur Kasse bittet und jene entlastet, die zu den Verlierern gehören. Auch hier sehen wir enorme Unterschiede, und auch hier schneiden die USA schlecht ab. Was wir heute in den USA sehen, ist auch das Resultat einer fehlenden Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik.

In der liberalen Weltanschauung sollte sich der Staat doch möglichst zurückziehen. Braucht es für eine nachhaltige Globalisierung nun doch einen starken Staat?

«Wir haben neue Forschungsfragen gestellt, wie etwa in den Bereichen Handel und Klima sowie Handel und Migration.»

Manfred Elsig

Absolut. Es sagen längst nicht alle Ökonomen, der Staat müsse sich heraushalten. Mehr Liberalisierung, mehr wirtschaftliche Integration heisst, dass insgesamt mehr Wohlstand geschaffen wird, aber es bedeutet auch, dass der Staat in gewissen Bereichen eine aktive ausgleichende Rolle spielen muss, um negative Effekte anzugehen. Die Steuerung der Globalisierung, wie wir sie kennen, wird sich verändern müssen, sonst verliert sie die Unterstützung der Menschen. Jene, die profitieren von der Globalisierung müssen sich solidarischer zeigen mit denjenigen, die benachteiligt werden.

Sie sind Direktor des Nationalen Forschungsschwerpunkts NCCR Trade Regulation, der am World Trade Institute WTI der Universität Bern angesiedelt ist und nun nach zwölf Jahren ausläuft. Ging es da auch darum, die Globalisierung durch Forschung zu beeinflussen?

Als Wissenschaftler ist es nicht unser primäres Ziel, uns direkt in die Politik einzumischen. Vielmehr sehen wir unsere Rolle darin, Grundlagen zu erarbeiten, damit eine Debatte geführt werden kann, die auf wissenschaftlichen Befunden und Methoden beruht – und nicht auf Fake News. So haben wir zum Beispiel eine systematische Datenbank von über 700 Handelsabkommen aufgebaut, Studien verfasst und die Daten öffentlich zugänglich gemacht. In interdisziplinären Teams aus Forschenden der Rechts-, der Wirtschafts- und der Politikwissenschaften haben wir neue Forschungsfragen gestellt, wie etwa in den Bereichen Handel und Klima sowie Handel und Migration. Wir haben die Rolle neuer Technologien untersucht, und auch die Haltung der Bevölkerung gegenüber Handelsliberalisierung. Schliesslich haben wir uns auch intensiv

mit ökonomisch-institutionellen Auswirkungen von Handels- und Investitionsverträgen auseinandergesetzt.

Nehmen wir die Handels- und Klimapolitik. Was wurde da im Rahmen des NCCR erarbeitet?

Hier haben wir etwa den juristischen Handlungsspielraum aufgezeigt, inwiefern Staaten aufgrund von Klimaschutzzielen Importbeschränkungen für Produkte verfügen können, ohne dass sie unter dem Deckmantel des Klimaschutzes Protektionismus betreiben. Und wir haben neue Daten gesammelt und Methoden entwickelt, um die Klimabelastung eines Produkts von der Herstellung bis zum Endverbrauch zu messen. Wenn man den CO₂-Ausstoss importierter Güter in die Klimabilanzen der einzelnen Staaten einbezieht, verschlechtern sich diese für reiche Länder mit hohem Konsum.

Wo liegen die Schwerpunkte im Bereich Migration?

Wir haben etwa aufgezeigt, wie handels- und migrationspolitische Ziele miteinander verbunden werden können. Dazu haben wir die Migrationsklauseln in Handelsverträgen untersucht, etwa in regionalen Abkommen. Hier gibt es eine grosse Spannweite vom freien Waren- und Personenverkehr, wie ihn die EU für ihre Bürgerinnen und Bürger kennt, bis hin zu sehr restriktiven Regimes, die einzig gewissen Hochqualifizierten grenzüberschreitende Mobilität ermöglichen. Aufbauend auf die NCCR-Arbeiten haben wir ein neues Projekt, das den Zusammenhang zwischen Klimawandel und Migration erforscht.

Die Arbeiten im Rahmen des NCCR dienen nun also als Basis für neue Projekte?

Ja, wir haben im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunkts am WTI in verschiedenen Themengebieten Kompetenzen aufgebaut, sowohl innerhalb des Hauses als auch mittels internationalem Netzwerk. Dieses wollen wir nun nutzen. So beteiligen wir uns auch bei einem neuen Projekt zu «Big Data» und Handelsabkommen. Da geht es etwa um Regelungen zum elektronischen Handel mit Daten und zum Datenschutz. Ein weiteres Projekt untersucht die Arbeitsmarktpolitik im Zuge der Globalisierung, die zunehmend vom Aufstieg der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) geprägt ist. Konkret geht es darum, wie das Verhältnis zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden in diesen Schwellenländern ausgestaltet ist. Und in einem zweiten Schritt, ob in europäischen Staaten die Arbeitnehmerrechte durch die zunehmenden Investitionen etwa aus China beeinflusst werden.

Am «World Trade Forum 2017» diesen Herbst wird der NCCR offiziell abgeschlossen. Was bleibt?

Der NCCR hat es ermöglicht, das WTI – einst ein gemeinsames interuniversitäres Institut der drei Universitäten Bern, Freiburg und Neuchâtel – vollständig in die Strukturen der Universität Bern zu integrieren und als strategisches Kompetenzzentrum zu etablieren. Was mit der Professur von Thomas Cottier begann, ist stetig gewachsen. Heute wirken sechs Professuren aktiv am WTI mit. Gleichzeitig sind viele Doktorierende durch die WTI-Schule gegangen, die heute in der Wissenschaft, Verwaltung, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder in Unternehmungen Karriere machen. Der NCCR hat ein

Thema, das vor zwölf Jahren noch nicht im Zentrum der Schweizer Wissenschaft stand, durch interdisziplinäre Forschung etabliert.

Was bedeuten die aktuellen politischen Entwicklungen für die Zukunft des WTI?

Einerseits schlicht, dass uns die Arbeit nicht ausgehen wird. Die Nachfrage nach Forschung, nach Daten, nach Evidenz ist riesig. Andererseits bedeutet es, dass sich unser Forschungsportfolio ausweiten wird. Begonnen haben wir mit internationalem Handelsrecht, wir haben uns mit internationalen Institutionen und Verträgen auseinandergesetzt. In den letzten Jahren haben wir uns stärker mit den Effekten der ökonomischen Globalisierung beschäftigt und Themen wie Umwelt, Migration und Investitionen einbezogen. Jetzt kommt mit dem Populismus eine neue Komponente dazu, die das System auf der internationalen und natürlich auf der nationalen Ebene stark verändern kann. Hier braucht es noch viel Forschung – und wir wollen sehr aktiv mit dabei sein.

Dieses Thema ist Ihnen wohl vertraut – Sie sind ja ursprünglich Politologe ...

... ich *bin* Politologe! Ich gehöre zur ersten Generation von Politologen in der Schweiz, die sich mit Handelspolitik auseinandergesetzt haben. Nach dem Studium arbeitete ich zunächst beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Dort wurde mir schnell klar, welche Rolle bei Tagesgeschäften politische Faktoren spielen. Ich habe die Erfahrung gemacht, dass Juristen und Ökonomen sich nicht immer verstehen und dass Politologen häufig eine Brückenfunktion ausüben können. Politikwissenschaftlerinnen verstehen, wie internationales Recht entsteht und wirkt und haben gleichzeitig Zugang zu quantitativen Methoden und zur Modellwelt der Ökonomen. Hier am WTI habe ich in den letzten zwölf Jahren versucht, diese Brücke zu schlagen. Das ist enorm spannend und produktiv. Und wir gehen den Weg konsequent weiter, die verschiedenen Disziplinen in der Lehre und Forschung optimal zu ergänzen, um relevante gesellschaftliche Fragen anzugehen.

Kontakt: Prof. Dr. Manfred Elsig,

World Trade Institute (WTI), manfred.elsig@wti.org

Prof. Dr. Manfred Elsig (1970) ist Professor für Internationale Beziehungen und stellvertretender Direktor des World Trade Institutes WTI der Universität Bern. Er studierte an den Universitäten Bern und Bordeaux Politikwissenschaften, doktorierte an der Universität Zürich und lehrte u. a. an der London School of Economics and Political Science. Ausserdem arbeitete er beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, bei der UBS und als persönlicher Berater des Zürcher Volkswirtschaftsdirektors.

UniPress Gespräch als Podcast

Sie können ein Interview mit Manfred Elsig hören. Podcast unter www.unipress.unibe.ch.