

Editorial

Joachim Becker, Oliver Prausmüller

Im letzten Präsidentschaftswahlkampf in den USA war die Frage des Protektionismus ein wichtiges Thema. Auf den ersten Blick ist das überraschend. Denn die USA gelten als eine dominante Ökonomie, und klar protektionistische Strategien wurden historisch vor allem zur Abstützung nachholender Industrialisierung verfolgt. Damit waren sie vor allem Strategien, die in peripheren Ökonomien Anwendung fanden. Allerdings wurden sie über lange Phasen auch von heute dominanten Ländern, wie den USA und Deutschland, in ihrer Phase des Aufholens verfolgt.

USA: Strategische Handelspolitik in protektionistischer Verkleidung

„Wer sich erfolgreich als Marktführer etablieren konnte, verabschiedet sich in der Regel vom Schutzgedanken“, resümiert Andrea Komlosy in ihrem Beitrag. Von daher ist es mehr als ungewöhnlich, dass der Protektionsgedanke politisch eine so starke Resonanz in den aktuell noch als globale Hegemonialmacht gehandelten USA fand. Die USA weisen allerdings seit Jahren einige außenwirtschaftliche Charakteristika auf, die eher für periphere Ökonomie kennzeichnend sind: strukturelle Importüberschüsse im Warenhandel und beim (Geld-)Kapital (Borataw 2009: 10). Insofern spiegelt die US-Diskussion die geschwächte Position der US-Ökonomie wider. Einige Branchen sind unter erheblichen Druck. Betriebsschließungen, Produktionsauslagerungen und allgemeiner eine relative De-Industrialisierung haben die materielle Situation von erheblichen Teilen der ArbeiterInnenschaft im Kontext eines sehr gewerkschaftsfeindlichen Umfeldes weiter verschlechtert. Schutzforderungen aus diesen Sektoren sind von Trump in seiner Wahlkampagne aufgegriffen worden. Wie Christoph Scherrer und Elizabeth Abernathy in ihrem Beitrag zur Außenwirtschaftspolitik der Trump-Regierung herausarbeiten, erhielten VertreterInnen des wirtschaftsnationalistischen Lagers tatsächlich einige wichtige Ämter. Dem stand und steht allerdings eine starke Phalanx von ParteigängerInnen einer Freihandelspolitik gegenüber. Für Ingar Soltz (2017) ist diese Strömung, welche die Interessen des stark internationalisierten Kapitals repräsentiert, derzeit dominant. Die US-Handelspolitik hat auch deutlich offensive Elemente. Wie Scherrer und Abernathy herausarbeiten, legt die Trump-Regierung ihre Außenwirtschaftspolitik so an, dass Protektionsdrohungen zur Durchsetzung von Liberalisierungsforderungen in Bereiche eingesetzt werden, in denen die US-Ökonomie besonders weit fortgeschritten ist und ein strategisches Interesse an der Öffnung anderer Ökonomien hat. Ein erstes Testfeld für die neue US-Außenwirtschaftspolitik wird die Neuverhandlung des NAFTA-Abkommens mit Mexiko und Kanada darstellen. Statt von einer Protektionspolitik ist eher von strategischen Handelspolitik zu sprechen. Und hierbei zeigt die aktuelle US-Regierung eine noch stärkere Präferenz als ihre Vorgängerinnen an bilateralen Verhandlungen, da sie in diesen die Machtasymmetrie zu ihren Gunsten besonders stark zum Tragen bringen kann. Die Rede von einer strategischen Handelspolitik ist somit auch besser dazu geeignet, die – auch unter Trump lancier-

ten – offensiven Interessen an globaler Deregulierung nicht aus dem Blick zu verlieren. Dies wird etwa deutlich, wenn beispielsweise im Dienste US-basierter Internet-Konzerne höhere Regulierungsstandards im Bereich Datenschutz als Handelsbarrieren und „digitaler Protektionismus“ punziert werden (vgl. Fefer/Akthar/Morrison 2017). Erkennbar ist allerdings, dass die USA – im Unterschied zu den letzten Jahren – nicht mehr bereit sind, so ohne weiteres als „Consumer of Last Resort“ zu fungieren.

EU: Offener Neo-Merkantilismus

Das ist ein Problem für die stark neo-merkantilistisch-orientierten Länder mit ihrer strategischen Orientierung auf die Erzielung von Exportüberschüssen – im Zentrum gilt dies speziell für die Ländergruppe um Deutschland, aber auch für Japan. Im globalen Süden für das aufstrebende China. Die bundesdeutsche Ökonomie weist eine lange neo-merkantilistische Tradition auf. Seit Beginn der 2000er Jahre ist tendenziell eine starke Zunahme des deutschen Leistungsbilanzüberschusses festzustellen. Er belief sich 2016 auf 8,2% des deutschen BIP (Steinberg 2017: 167). Zentrale Grundlage des deutschen Leistungsbilanzüberschusses sind die Außenhandelsüberschüsse – gerade gegenüber den USA und Großbritannien. Aber auch der deutsche Kapitalexport trägt über die repatrierte Gewinne und Zinsen etwa ein Viertel zum Leistungsbilanzüberschuss bei (Steinberg 2017: 169). Der deutsche Leistungsbilanzüberschuss hat eine strukturelle Grundlage in der Branchenstruktur. So hat beispielsweise die starke Orientierung auf den Maschinenbau dazu geführt, dass die deutsche Exportwirtschaft stark vom investitionsgetragenen Aufschwung einiger großer Ökonomien im globalen Süden zu profitieren vermochte. In den deutschen Exportkomplex sind über Direktinvestitionen und enge Lieferbeziehungen auch weitere europäische Länder und Regionen (beispielsweise Österreich, die zentralosteuropäischen Länder, Norditalien) eingebunden. Ein wesentlicher Bestandteil der deutschen neo-merkantilistischen Politik war speziell seit den Hartz IV-Reformen eine Politik der Lohndeflation, die allerdings inzwischen abgeschwächt wurde. Sie wirkte sich auch dämpfend auf die Ökonomien in den Nachbarländern aus. Seit der großen Krise von 2008 ff. ist auch eine verstärkte neo-merkantilistische, auf die Erzielung von Exportüberschüssen gerichtete Tendenz auf EU-Ebene festzustellen. Auch die EU als Ganze erzielt inzwischen Leistungsbilanzüberschüsse. Die Gründe hierfür sind nicht unbedingt in gestiegener Exportstärke zu finden, sondern in der Lohnsenkungspolitik in den peripheren Euro-Zonen-Ländern. Diese Politik der „inneren Abwertung“ wirkte sich dämpfend auf die Importnachfrage aus. Diese neo-merkantilistische Ausrichtung fördert auch für die Zukunft ein hohes Konfliktpotential innerhalb und außerhalb der EU. Damit forciert die EU letztlich eine *beggar thy neighbour*-Strategie, die zulasten Dritter geht und die Grenzen einer Krisenbearbeitung via Förderung von externem Exportwachstum konsequent ausblendet (Raza 2014: 76). Die Fixierung auf „externe“ Wettbewerbsfähigkeit blockiert nicht nur innerhalb der EU einen Kurswechsel zu wohlstandsorientierter Wirtschaftspolitik. Sie macht die Weltwirtschaft zudem anfälliger für handelspolitische Konflikte und Krisen. Dieser Kurs wird von der Europäischen Kommission auch im Zuge ihrer aktuellen „Perspektiven-Diskussion“ zur Zukunft der EU weiter forciert (Theurl 2017; Feigl/Zuckerstätter 2013).

Auch die EU hat außenhandelspolitisch eine Vorliebe für bilaterale Verhandlungen, in denen sie Machtasymmetrien zu ihren Gunsten nutzen kann. Dies wird beispielsweise bei den Assoziationsabkommen gegenüber den Beitrittskandidaten in Südosteuropa (vgl.

Živković 2014: 36 ff.), bei den Handelsverträgen im Rahmen der Nachbarschaftspolitik mit Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Sadowski 2013) und Ländern im Nahen Osten (vgl. Brtnický 2016: 151 ff.) deutlich. In allen Fällen gibt es zwar einen politischen Rahmen für die Verhandlungen, die einzelnen Assoziationsabkommen bzw. Abkommen über eine sogenannte vertiefte und umfassende Integration werden jedoch von der EU zuvor mit den einzelnen Ländern, nicht mit Ländergruppen ausgehandelt. Diese Abkommen beinhalten einen partiellen Transfer von EU-Normen in die angrenzende Peripherie. Diese Normen entsprechen oft nicht den sozio-ökonomischen Gegebenheiten. Die Außenöffnung führt tendenziell zu De-Industrialisierungsprozessen. Selbst ein dem Projekt der östlichen Partnerschaft gegenüber so positiv eingestellter Autor wie der polnische Außenpolitik-Experte Rafał Sadowski (2013: 29) kommt für die Georgien, Armenien, Moldawien und die Ukraine zu dem Ergebnis eines Mangels messbarer positiver Integrationseffekte, aber hoher sozialer und finanzieller Kosten. In der geopolitisch aufgeheizten Lage 2013/2014 spielte der ökonomische Inhalt des Abkommens zwischen der EU und der Ukraine kaum eine Rolle (vgl. Becker 2014). Inzwischen werden jedoch bestimmte Klauseln des Abkommens, vor allem Beschränkungen im für die Ukraine wichtigen Agrarbereich, in der Ukraine öffentlich kritisch diskutiert (vgl. z.B. Eřomin 2017: 2). Die Übernahme von EU-Normen und die starke Öffnung gegenüber der EU sind auch für Abkommen mit Staaten des Nahen Ostens erkennbar, beispielsweise für das Abkommen mit Marokko. Ähnlich wie im Fall der Ukraine wurden hier für die Landwirtschaft im Interesse der EU-Agrarwirtschaft Sonderregelungen getroffen. Für Marokko zog das Abkommen eine starke Verschlechterung der Handelsbilanz nach sich (vgl. Aziki/Daumas 2017: 49 f.). Die EU-Nachbarschaftspolitik ist auf die Schaffung einer Zone lockerer, untergeordneter Integration und eines politischen Cordon Sanitaire ausgerichtet. In der Ukraine und Moldawien hat die geopolitische anti-russische Stoßrichtung starke innenpolitische Spannungen vertieft und im Fall der Ukraine militärische Konflikte provoziert. Insofern hat sie in dieser Region keinen Cordon Sanitaire, sondern eine Konfliktzone produziert. Im Nahen Osten hat die Freihandelspolitik die sozio-ökonomischen Probleme verschärft. Die Militärinterventionen verschiedener EU-Länder sowie der USA gegen Regierungen, die als zu autonom gegenüber den westlichen Mächten wahrgenommen wurden, haben staatliche Desintegrationsprozesse und eine Verschärfung regionaler Konflikte nach sich gezogen (vgl. z.B. Alnasseri 2017, Corm 2017: 107 ff., 280 ff.). Auch hier hat die EU mit ihren Mitgliedsländern zur Entstehung einer Zone des Dauerkonflikts beigetragen.

Gegenüber den AKP-Ländern, mit denen kolonial ererbte enge Handelsbeziehungen zu EU-Ländern bestehen, hat die EU ihren Liberalisierungsdruck stark radikalisiert. Frühere Abkommen wurden mit den AKP-Ländern als ganzen Block abgeschlossen und beinhalteten asymmetrische Liberalisierungen zugunsten der AKP-Länder. In den Abkommen der neuen Generation verhandelt die EU mit Sub-Gruppen und drängt auf symmetrische Regelungen, die zu einer weiteren Aushöhlung der produktiven Strukturen in den AKP-Ländern führen werden. Daher sind sie auf erhebliche Widerstände bei gesellschaftlichen Akteuren in den AKP-Ländern gestoßen. Auch einige Regierungen zeigen sich gegenüber den neuen Abkommen zögerlich bis ablehnend, wie Bernhard Tröster, Karin Küblböck und Jan Grumiller in ihren Beitrag für diese Nummer aufzeigen. Insofern ist auch bei der EU eine strategische Handelspolitik erkennbar, die in verschiedenen regionalen und bilateralen Arrangements forciert wird. In der aggressiven Handelspolitik, die unter dem Banner von Globalisierung und Freihandel steht, sind sich die dominanten Kräfte in der EU weitestgehend einig. Sie ist im Fall der EU auch eine gewisse Flucht nach

vorn und nach außen angesichts massiver interner Probleme. Auch in der Vergangenheit war die Anrufung der EU als einheitlicher „ökonomischer Raum“, der durch Konkurrenz von außen und Verlust an „globaler Wettbewerbsfähigkeit“ bedroht wird, immer wieder ein Mittel, um Legitimitätskrisen des neoliberalen Integrationsprojekts zu kitten (vgl. Rosamund 2002). Zugleich häufen sich die Widersprüche, was sich zuletzt in der EU insbesondere in den Auseinandersetzungen zu den handelspolitischen Großprojekten TTIP und CETA gezeigt hat. So konnten in der Mobilisierung gegen diese Flaggschiffprojekte auch Teilerfolge erzielt werden. Doch unbenommen der gesellschaftlichen Breite dieser Mobilisierung und ihrer öffentlichen Resonanz zeigte sich in diesen Auseinandersetzungen auch, dass bislang der „EU-Apparat (...) ausreichend abgeschottet“ ist, um vielerorts den „Widerstand ins Leere laufen zu lassen“ (Eberhardt 2014: 82). Auch aktuell stehen die GegnerInnen der EU-Freihandelspolitik und einer transnationalen Verfassung der Konzerne einer Vielzahl paralleler Verhandlungen gegenüber, die aber weniger prominent sind und deren kritische Begleitung an Kapazitäts-Grenzen stößt. Zudem ist derzeit eine Gegenoffensive von marktliberalen Lobbygruppen und Think Tanks zu verzeichnen, die auf eine gezielte Diffamierung der zivilgesellschaftlichen Bewegung gegen TTIP und CETA setzt und reichlich Ressourcen in gegenläufige PR-Maßnahmen investiert (CEO/Lobbycontrol 2017). Doch selbst unter diesen erschwerten Bedingungen kann durchaus von einem „langen Atem“ der KritikerInnen der EU-Globalisierungspolitik ausgegangen werden. Die in den letzten Jahren entwickelten Kooperationszusammenhänge von z.B. NGOs, Städten und Gemeinden, gewerkschaftsnahen Akteuren, Kultur und kritischer Wissenschaft reichen nicht nur in der EU über stärker konjunkturabhängige „single-issue“-Mobilisierungen hinaus. So formiert sich derzeit beispielsweise auch in Österreich die zivilgesellschaftliche Plattform „TTIP Stoppen“ neu, um auch langfristiger gesehen Gegenöffentlichkeit für ein „Anders handeln“ zu organisieren.

Insgesamt verfolgen die Kernländer über eine Politik des Bilateralismus bzw. Pluralilateralismus eine Politik der forcierten Außenöffnung und neoliberalen Normbildung über internationale Abkommen, die über die bestehenden Normen der World Trade Organisation (WTO) hinausgehen (vgl. z.B. Thomas 2017: 13). Diese sog. „WTOplus“-Abkommen reichen damit weit über den Radius konventioneller Handelspolitik und ihr Augenmerk auf den Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen „an der Grenze“. Diese Abkommen der „neuen Generation“ richten sich vielmehr darauf, innerstaatliche Regulierungen, Standards und Normen auf „Handels-“ und „Marktkonformität“ zu prüfen und anzupassen. Angesichts dieser expansiven, weitgehend entgrenzten Handelsagenda stehen somit auch Regulierungen in Bereichen wie z.B. Umwelt-, ArbeitnehmerInnen-schutz, Daseinsvorsorge oder Lebensmittel- und Datensicherheit unter dem latenten Risiko, als sog. Handelshemmnisse „hinter der Grenze“ oder vermeintlich „protektionistisch“ unter Druck zu kommen. Doch weiterführend geht es auch um die Frage, wie viel Handlungsspielräume beispielsweise für die Förderung regional- oder industriepolitischer Zielsetzungen im Zuge internationaler vertraglicher Verpflichtungen noch zulässig sind. Diese Politik der forcierten Außenöffnung und neoliberalen Normbildung ist möglichst auf Irreversibilität und damit auch auf eine Wirkung als „goldene Zwangsjacke“ (Thomas Friedman) für nachfolgende Regierungen ausgerichtet. Handelsabkommen der neuen Generation werden vor diesem Hintergrund auch als erweiterte Varianten eines „neuen Konstitutionalismus“ diskutiert, der auf die institutionell-rechtliche Absicherung einer neoliberal „disziplinierenden“ Wirtschaftsverfassung zielt und demokratische Einflussmöglichkeiten zurückdrängen soll (Bieling 2010; Prausmüller 2014).

Einige aufstrebende Länder des globalen Südens spielen in einer derart angelegten Vertragspolitik ebenfalls eine aktive und offensive Rolle. Gleichzeitig sind im globalen Süden weitere Ausdifferenzierungen im Gefolge der Krise von 2008 ff. erkennbar. Diese betreffen nicht zuletzt auch die BRICS-Gruppe, die für einige Jahre als ein neuer internationaler Schlüsselakteur gehandelt wurde.

Ausdifferenzierungen in der BRICS-Gruppe

Im Gefolge der Krise ist es zu einer weiteren Ausdifferenzierung der schon zuvor ziemlich heterogenen BRICS-Länder gekommen. Der Aufstieg Chinas hat sich ökonomisch und politisch fortgesetzt, Indien hat seine Position in etwa konsolidiert, während die drei stark auf den Rohstoffexport orientierten Länder Russland, Brasilien und Südafrika unter dem deutlichen Rückgang der Rohstoffpreise gelitten haben. In Brasilien und Südafrika ist zur ökonomischen auch noch eine politische Krise hinzugekommen. Das Gewicht dieser beiden Staaten in der internationalen Arena ist erkennbar gesunken.

Als einziges dieser Länder wies China mit seinem etatistischen System in den Vorkrisen-jahren ein Akkumulationsmodell auf, das stark auf dem industriellen Sektor fußt (vgl. Salama 2014: 57 ff.). Das Wachstum wurde einerseits stark durch Exporte, andererseits durch eine sehr hohe Akkumulationsrate, also sehr hohe Bruttoanlageinvestitionen, getragen. Ein erheblicher Teil der Investitionen geht in die Infrastruktur. Die hohe Exportabhängigkeit und die Tendenz zu einer Überakkumulation von Kapital beinhalten Vulnerabilitäten des Modells. Die Verschuldung hat signifikant zugenommen, wobei sich der staatlichen Kontrolle entziehende „Schattenbankenaktivitäten“ spezifische Verwundbarkeiten schaffen (vgl. Salama 2014: 65 ff., Goldberg 2015: 152 ff.). Die chinesische Regierung ist durchaus bestrebt, bestimmte Korrekturen an dem Akkumulationsmodell vorzunehmen und speziell die Komponente der Binnennachfrage zu fördern. Die Reallöhne sind zwar in den letzten Jahren – auch seit 2007 – deutlich gewachsen (vgl. Salama 2014: 70), aber die Akkumulationsrate lag von 2010 bis 2015 noch höher als in den Vorjahren (Goldberg 2015: 152, Tab. 10). Tendenziell „gewann“, so Stefan Schmalz und Matthias Ebenau (2014: 53), „das exportgetriebene Modell seit 2010 wieder Auftrieb“.

Die chinesische Regierung hat entsprechend der ausgeprägten außenwirtschaftlichen Interessen des chinesischen Kapitals ein Interesse am Zugang zu Auslandsmärkten. Gleichzeitig zeichnet sich das Regulationsdispositiv in China durch die Existenz von teilweise strikten Regulierungsmechanismen in den Außenwirtschaftsbeziehungen, speziell beim Kapitalverkehr, aus. Von daher unterscheiden sich die Interessen Chinas in der internationalen Normbildung und hinsichtlich von Handelsabkommen in einigen zentralen Punkten signifikativ von den westlichen Mächten. Die Kritik Chinas – auch einiger anderer aufstrebender Länder des globalen Südens – an den bestehenden internationalen Normensystemen und ihre partielle Dissidenz in den internationalen Wirtschaftsinstitutionen ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Die Kritik hat allerdings nicht zur Formierung alternativer Foren geführt (vgl. Nölke 2014: 415 f.). Mit der BRICS-Gruppe haben zentrale Mächte des Südens allerdings ein Diskussionsforum geschaffen (vgl. z.B. Goldstein/Lemoine 2013: 110).

Deutlichere Konturen lässt die chinesische Außenwirtschaftspolitik in plurilateralen und bilateralen Verhandlungen erkennen. Besonderes Gewicht hat hierbei die Region Ost- und Südasiens. Hier entstanden parallel und mit unterschiedlichen geo-politischen Konnotationen zwei Freihandelsinitiativen: die Trans-Pacific Partnership (TPP) als Ini-

tiative verschiedener Pazifikanrainer, einschließlich der USA, einerseits und die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) der ASEAN-Länder, Chinas, Süd-Koreas, Japans, Indiens, Australiens und Neuseelands andererseits. Die Trump-Regierung ist aus dem Vorhaben der TPP ausgeschieden, so dass höchstens eine kleinere Variante realisiert werden kann. Im Vergleich dazu scheint die RCEP unter Einschluss Chinas an Bedeutung zu gewinnen. Im Vergleich zur TPP erscheint die RCEP „moderater“ (Purugganan 2017: 66) im Herstellen neoliberaler Normen und Beschränkungen. Allerdings weist Purugganan (2017: 66, 69 ff.) darauf hin, dass auch dieses Vorhaben einige sehr weitgehende und damit auch umstrittene Regelungen etwa auf dem Gebiet geistiger Eigentumsrechte oder auch der Streitschlichtung mit transnationalen Konzernen vorsieht.

Andere Initiativen Chinas zeigen eine Verbindung von Markterschließungs- und Infrastrukturpolitik. Das gilt beispielsweise für das Seidenstraßenprojekt, das als ein Projekt einer erweiterten Nachbarschaftspolitik auf die Schaffung eines neuen Transportkorridors auf dem Landweg nach Europa – und alternativ zu Russland – ausgerichtet ist (vgl. Wang Yiwei 2016). Eine ähnliche sub-regional angelegte Initiative ist das 16+1-Format mit zentral- und südosteuropäischen Ländern, teils EU-Mitglieder und teils nicht. Auch hier geht es um Investitionsvorhaben, speziell im Infrastrukturbereich (vgl. Vajs 2017). Dominanter Pol in diesem Format ist China. Auch wenn diese Initiative begrenzte Reichweite hat, ist bezeichnend, dass China gegenüber einigen EU-Ländern als Attraktionspol und in diesem Forum als dominanter Partner fungiert. Dies ist wohl auch der Grund, warum diese Initiative in Brüssel und wichtigen westlichen EU-Hauptstädten wenig Begeisterung auslöst. „Wenn es uns nicht gelingt, eine einheitliche Strategie gegenüber China zu entwickeln, wird China mit der Spaltung Europas Erfolg haben“, äußerte beispielsweise der deutsche Vizekanzler Sigmar Gabriel (zit. nach Vajs 2017: 9).

Ein stärkerer Bezug auf Kooperation und infrastrukturelle Entwicklung – mit Bezügen auf einen Entwicklungsdiskurs – ist auch in Chinas Beziehungen zum sub-saharischen Afrika erkennbar. Wie Bernhard Tröster, Karin Küblböck und Jan Grumiller in ihrem Beitrag für diese Nummer herausarbeiten, sind Abkommen Chinas mit afrikanischen Ländern mit weniger Konditionalitäten verbunden als jene der EU. Auch verlangt China – anders als die EU in ihren Economic Partnership Agreements – keine reziprok angelegte Marktöffnung. Insofern sind in der chinesischen Außenwirtschaftspolitik eine Reihe anderer Akzente als bei der US- oder EU-Außenwirtschaftspolitik erkennbar. Die wirtschaftlichen Austauschmuster Chinas mit den afrikanischen oder auch lateinamerikanischen Ländern sind allerdings durch Asymmetrien – Austausch Rohstoffe gegen Industriegüter – geprägt, die für Nord-Süd-Beziehungen typisch sind.

Indien ist in einer ökonomisch deutlich schwächeren Position als China. Seine Ökonomie zeichnet sich durch extreme Heterogenität aus. Einigen hochentwickelten Industrie- und Dienstleistungssektoren steht eine oft rudimentäre Landwirtschaft gegenüber. Diese ist weiterhin von zentraler Bedeutung auf die Beschäftigung. Die indische Leistungsbilanz ist strukturell im Defizit (vgl. Salama 2016: 75 ff.). Auf internationaler Ebene ist die indische Regierung möglicherweise sogar weniger in einer Protagonistenrolle als in der Hochzeit der Blockfreien-Bewegung. Das gilt auch für die internationalen Handelsforen.

Russland, Brasilien und Südafrika sind durch den Rückgang der Rohstoffpreise ökonomisch geschwächt. Russland sieht sich zudem wegen des Ukraine-Konfliktes mit Sanktionen der westlichen Länder konfrontiert. Für die russische Regierung ist daher der Druck in Richtung einer Diversifizierung der Wirtschaft gestiegen, der allerdings auf innergesellschaftliche und –politische Hindernisse stößt. Für Jaitner (2015: 524) ist als Konse-

quenz von Krise und Sanktionen trotz allem eine „Stärkung binnenorientierter Kräfte unverkennbar“. Für eine Re-Industrialisierungspolitik ist auch eine engere Kooperation und Integration mit anderen post-sowjetischen Staaten, wie sie in der Eurasischen Wirtschaftsunion angelegt ist, funktional. Allerdings zeichnet sich die Eurasische Wirtschaftsunion durch eine erhebliche Asymmetrie zwischen dem dominanten Russland und den anderen Mitgliedern aus, wie Julia Eder in ihrem Beitrag aufzeigt. Das Projekt der Eurasischen Wirtschaftsunion steht in direkter Konkurrenz mit dem Projekt der östlichen Partnerschaft der EU, das auf die Eingliederung post-sowjetischer Länder in die EU-Einfluss-Sphäre zielt. Aber auch China ist für einzelne Mitgliedstaaten der Eurasischen Union wie Kasachstan ein eigener Attraktionspol. Es gibt jedoch nicht eine direkte institutionelle Konkurrenz wie im Fall der EU-Nachbarschaftspolitik (vgl. Grinberg/Starikow 2016). Mit China und dem Iran hat Russland die ökonomische Zusammenarbeit intensiviert, zuletzt auch mit der Türkei, wobei hier das bilaterale Verhältnis allerdings prekär ist. In der Nahost-Politik hat es erhebliche Konflikte zwischen der türkischen und russischen Regierung gegeben, die allerdings derzeit durch die Suche nach einem Kompromiss in Syrien überbrückt werden. Im Syrien-Konflikt und seiner Beilegung spielt Russland eine wichtige Rolle. Insofern ist es als politische und militärische Macht in bestimmten Bereichen prä-senter. In der internationalen ökonomischen Normbildung spielt die russische Regierung hingegen derzeit keine herausgehobene Rolle. Wie die chinesische Regierung ist auch die russische Regierung auf eine multipolare internationale Ordnung orientiert. Hier gibt es zwischen den beiden BRICS-Ländern eine Interessen-Konvergenz.

Eine solche Orientierung ist im Fall Brasiliens nach der Absetzung der Präsidentin Dilma Rousseff vom linksorientierten Partido dos Trabalhadores (PT) nicht mehr gegeben. In Brasilien waren in der zweiten Amtszeit von Inácio Lula da Silva und in der ersten Amtszeit von Dilma Rousseff einige eher entwicklungskeynesianische Akzente gesetzt worden. Hiermit korrespondierte ein Ausbau der Süd-Süd-Beziehungen und speziell der politischen Kooperation in Südamerika, wie Luiz Faria in seinem Beitrag für diese Nummer herausarbeitet. Allerdings war die entwicklungskeynesianische Strategie nicht ohne Widersprüche. Einerseits gab es industriepolitische Akzente, andererseits erodierte die mit der Hochzinspolitik verbundene Währungsüberbewertung die industrielle Basis (vgl. Salama 2014: 94 ff.). Auf den Versuch, die extrem hohen Zinsen abzusenken, reagierte das brasilianische Finanzkapital mit Widerständen. Grenzen der neuen Politik, beispielsweise bei der Organisation des öffentlichen Verkehrs, produzierten gesellschaftliche Unzufriedenheit. Die sozialen Proteste wurden von der oberen Mittelschicht zunehmend zu offensiven Anti-Regierungsprotesten umgeformt. Die durch die fallenden Rohstoffpreise verschlechterten ökonomischen Bedingungen machten es der PT-geführten Koalitionsregierung schwer, ihre Politik weiter wie bisher über soziale Ausgleichsmechanismen zu legitimieren. Das brasilianische Großkapital setzte im Verein mit den protestierenden Mittelschichten auf einen Regimewechsel, bei dem sie sich auf die Rechtsparteien und den wichtigsten bisherigen Koalitionspartner der PT sowie Justiz und Medien stützten. Nach dem institutionellen Putsch gegen Dilma Rousseff kam es einerseits zu einer Rückkehr zu einer sozial sehr regressiven neoliberalen Politik, andererseits außenpolitisch zu einer engen Anlehnung an die USA. Damit wurden die Süd-Süd-Beziehungen und die Kooperation in Südamerika, wie Faria in seinem Beitrag betont, stark abgewertet. Im Mercosur koinzidiert die Regierung Temer in Brasilien und die Regierung Macri in Argentinien in ihrer Orientierung auf die USA und einer außenwirtschaftlichen Freihandelsorientierung. Sie agierten – im Verein mit dem kleinen Paraguay – auch gemeinsam,

um Venezuela schrittweise aus dem Mercosur zu entfernen (vgl. z.B. Miola 2016). Der gegenwärtige regierende Rechtsblock in Brasilien hat einerseits keine Interesse an einer eigenständigen außenpolitischen und außenwirtschaftspolitischen Profilierung und leidet andererseits aufgrund der dubiosen Umstände der Regierungsübernahme an einem zu starken Legitimationsdefizit, um internationalen Gremien noch eine gewichtige Rolle spielen zu können.

Eine doppelte ökonomische und politische Krise ist auch in Südafrika zu konstatieren. Durch den Rohstoffpreisverfall hat sich die ökonomische Dynamik verlangsamt und hat sich die externe, durch die Leistungsbilanz gesetzte Restriktion verhärtet. Die Regierung Jacob Zuma ist zutiefst in einem Korruptionssumpf versunken, in dessen Zentrum der Staatspräsident selbst steht. Es ist in Südafrika von einem „state capturing“ durch eine Allianz von Zuma und einer Gruppe von Geschäftsleuten, vor allem der Familie Gupta, die Rede (vgl. Wellmer 2017a). Zuma selbst sieht sich in seinem African National Congress (ANC) mit Rücktrittsforderungen konfrontiert. Die beiden langjährigen ANC-Bündnispartner, die South African Communist Party (SACP) und der Congress of South African Trade Unions (Cosatu), sind auf Distanz zu Zuma gegangen (vgl. Wellmer 2017b). Zuma ist derzeit allein mit seinem politischen Überleben beschäftigt. Zu ernsthaften außenwirtschaftspolitischen Initiativen ist die südafrikanische Regierung momentan nicht in der Lage. Durch ihren Legitimitätsverlust im Inneren ist sie auch in internationalen Foren geschwächt.

Die BRICS-Gruppe hat sich also in den letzten Jahren ökonomisch wie politisch auseinander entwickelt. China ist weiterhin ein Akteur, der in internationalen Foren an Bedeutung gewinnt und in seiner Außenwirtschaftspolitik auch einzelne eigenständige Akzente setzt, die größere politische Handlungsspielräume lassen als der neoliberale Freihandelszugang der EU, aber auch als die US-Politik. Ein gewisses Interesse an einer multipolaren Ordnung haben in verschiedenen Varianten neben China auch Russland, Indien und Südafrika. Letzteres hat allerdings deutlich an internationaler Bedeutung eingebüßt. Das gilt auch für Brasilien, dessen Rechtsregierung sich allerdings auf die US-Politik ausrichtet. Damit ist der BRICS-Gruppe als Ganzer weniger als in der Vergangenheit eine eigenständige Positionierung möglich.

Kleine Peripherieländer in schwieriger Verhandlungsposition

In einer schwierigen Verhandlungsposition befinden sich die kleineren Peripherieländer. Globale Verhandlungsforen im Bereich der Handelspolitik, in denen sie Koalitionen bilden könnten, sind geschwächt. Die Hauptverhandlungsarenen sind bilateral oder plurilateral. Hier ist ihre Verhandlungsposition besonders schwach (vgl. Becker/Blaas 2007: 280 f.). Zudem hat die Normsetzung geographisch breiter angelegter, von den USA und der EU ausgehandelter plurilateraler Abkommen auch mittelbare Konsequenzen für die Normsetzung in kleineren Verhandlungsformaten (vgl. Zeilinger 2016: 28 f.). Einige der Peripherie-Regierungen suchen trotzdem bestimmte Forderungen des Nordens abzublocken, wie beispielsweise in den Verhandlungen mit der EU über sogenannte Economic Partnership Agreements deutlich wird. Denn diese würden die schwachen produktiven Strukturen noch weiter zerstören (vgl. z.B. Thomas 2017: 16 ff.).

Ende der US-Hegemonie, Fragmentierung und Konflikte

Die Orientierung der Regierung Trump auf strategische Handelspolitik und einen engen Bilateralismus bedeuten die Aufgabe einer hegemonialen Position. Es geht der US-Regierung nicht mehr um globale Norm-Bildung und sie ist auch nicht mehr bereit, im Interesse eines hegemonialen (Minimal-)Konsenses ernsthafte Konzessionen zugunsten der Verhandlungspartner zu machen. Sie ist auf die Verbesserung der außenwirtschaftlichen Bilanzen erpicht. Hierin gerät sie in Konflikt mit den offen neo-merkantilistischen Kräften im Norden (vor allem der EU und der deutschen Regierung), aber auch im Süden (hier vor allem China). Insofern ist eine Zunahme von Handelskonflikten im Kontext einer Schwächung der internationalen Regulierungsinstanzen zu erwarten.

Die Festschreibung neoliberaler Normen über Handelsverträge wird durch Regierungskräfte im Norden, speziell auch der EU, weiter vorangetrieben. Gegenüber dieser Politik nimmt die chinesische Regierung teilweise eine abweichende Position ein, da sie in ihrer Handelspolitik den Vertragspartnern tendenziell etwas größere verbleibende politische Handlungs- und Regulierungsspielräume lässt. Im Verhältnis zu den Ländern des Südens ist die chinesische Handelspolitik etwas entwicklungsfreundlicher. In dem Interesse einer Öffnung anderer Ökonomien deckt sie sich allerdings mit der Stoßrichtung der Handelspolitik der Mächte im globalen Norden.

Gleichzeitig nimmt die Ablehnung der auf Außenöffnung und neoliberale Normierung gerichteten Außenwirtschaftspolitik in relevanten Gesellschaftssektoren im Süden, aber auch im Norden zu. Teilweise setzt sich diese auch in politischer und gesellschaftlicher Mobilisierung um. Die Regierung Trump ist verbal auf diese Stimmung eingegangen, verfolgt in protektionistischer Verkleidung jedoch primär offensive handelspolitische Ziele. Von daher ist immer auch zu prüfen, welchen Charakter eine protektionistische Politik hat. Ob sie schwächere Ökonomien schützt oder nicht? Ob sie einer egalitären Politik dient oder nicht? Das wären u.a. Maßstäbe an denen eine – protektionistische – Außenwirtschaftspolitik zu messen wäre.

Die Beiträge im Heft

Veränderten Ausrichtungen und veränderten geopolitischen Konstellationen in der internationalen Handelspolitik spürt diese Nummer des Kurswechsel nach. Der Ausgangspunkt für dieses Heft war die US-Debatte um einen neuen Protektionismus. Es stellte sich dann die Frage, verbirgt sich hinter diesem Label überhaupt Protektionismus oder vielleicht etwas anderes. Im ersten Beitrag setzen sich **Christoph Scherrer** und **Elizabeth Abernathy** mit der Außenhandelspolitik der Regierung Trump auseinander. Sie zeichnen die Kompetenzverteilung der verschiedenen US-Institutionen in der Formulierung der US-Außenhandelspolitik nach und analysieren, inwieweit diese Positionen mit ParteigängerInnen einer Freihandelspolitik oder eines Wirtschaftsnationalismus besetzt wurden. Zwar erhielten mehr VerfechterInnen eines Wirtschaftsnationalismus als in der Vergangenheit Schlüsselämter in diesem Bereich, aber auch ParteigängerInnen des Freihandels sind weiterhin sehr stark vertreten. Scherrer und Abernathy argumentieren, dass sich abzeichnet, dass Protektionismus-Drohungen von der US-Regierung strategisch eingesetzt werden, um Marktöffnungen in Bereichen zu erzwingen, in denen US-Konzerne eine starke Position einnehmen. Statt um Protektionismus würde es sich also bei der US-Politik um strategische Handelspolitik handeln.

Die Globalhistorikerin **Andrea Komlosy** zeichnet Grundlinien protektionistischer Handelspolitik nach. Hierbei zeigt sie auf, dass Protektionismus nicht nur für die Flankierung von nachholender Industrialisierung, sondern auch im Kampf gegen Abstiegstendenzen eingesetzt wird. Sie stellt auch die Frage, was rechten und linken Protektionismus ausmacht und stellt Protektionismus damit in den Kontext politischer Projekte.

Der Beitrag zu „Europa global“ als offene Baustelle setzt sich wiederum mit der Verfasstheit der EU-Handelspolitik nach den relativen umfassenden öffentlichen Kontroversen zu Großprojekten wie etwa dem EU-USA-Abkommen TTIP und dem EU-Kanada-Abkommen CETA auseinander. **Oliver Prausmüller** geht darin von einer anhaltenden Legitimitätskrise der EU-Handelspolitik aus, die künftig zwar stärker durch eine Art „Teile und Herrsche“-Strategie und Aufteilung von handelspolitischen Großprojekte in mehrere Einzelteile bearbeitet werden soll. Zugleich wird angesichts der fortgesetzten inhaltlichen Überfrachtung von sog. Handelsabkommen der neuen Generation von einer anhaltenden Konflikt- und Krisenanfälligkeit der EU-Handelspolitik ausgegangen.

Zwei Beiträge befassen sich mit BRICS-Ländern. **Julia Eder** setzt sich mit den Motiven für die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion auseinander. Hierbei geht sie speziell auf die ökonomische und politische Rationalität des Eurasischen Projektes aus russischer Sicht ein, da Russland der Hauptmotor des Integrationsprojektes ist. Gleichzeitig stellt die große Asymmetrie zwischen Russland und den anderen Mitgliedsländern eine der zentralen Herausforderung dieses regionalen Blocks dar.

Luiz Augusto Faria ordnet den aktuellen Schwenk der brasilianischen Politik auf US-Orientierung, abhängige Finanzialisierung und verschärften Neoliberalismus in die historischen Pendelbewegungen der brasilianischen Politik zwischen autonomen Entwicklungsmodellen – sowohl progressiver als auch konservativer Modernisierung – und eigenständiger Außen- und Außenwirtschaftspolitik einerseits und äußerst abhängigen Entwicklungsmodellen und einer engen Anlehnung an die USA andererseits ein. Hierbei arbeitet er systematisch die Bezüge zwischen Entwicklungsstrategien und der korrespondierenden außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Orientierung heraus. Mit der aktuellen wirtschaftlichen Strategie des dominanten Blocks steht der Verzicht auf eigenständige Profilierung in der internationalen Arena im Einklang. Zu einer multipolaren Orientierung der BRICS-Gruppe kann daher Brasilien derzeit nichts beitragen.

Bernhard Tröster, Karin Küblböck und **Jan Grumiller** vergleichen die handelspolitischen Strategien der EU und Chinas gegenüber den Ländern des sub-saharischen Afrika. Der Rohstoffsicherung kommt für beide Strategien erhebliche Bedeutung zu. Allerdings wird deutlich, dass sich das chinesische Engagement nicht auf den Rohstoffsektor beschränkt. Die chinesische Handelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit ist zudem mit weniger Konditionalitäten behaftet als die EU-Politik. Sie belässt den afrikanischen Staaten mithin größere Handlungsspielräume.

Abschließend diskutiert **Karin Fischer** progressive Strategien gegen Globalisierung. Hierbei setzt sie sich mit verschiedenen Bewegungszyklen auseinander und diskutiert das Verhältnis globalisierungskritischer Bewegungen und politischer Parteien. Hierbei betont sie, dass Bündnisse der Linken mit der Mittelklasse für eine erfolgreiche Mobilisierungspolitik historisch von großer Bedeutung gewesen sind. Aber auch die Kooperation von globalisierungskritischen Kräften im globalen Norden und Süden stellt eine große Herausforderung dar.

Literatur

- Alnasseri, Sabah (2017): Westliche Interventionen in die arabische Epochenwende. Von arabischen Revolutionen und arabischem Frühling. In: Krieger, Helmut/Seewald, Magda/VIDC (Hg.): *Krise, Revolte und Krieg in der arabischen Welt*. Münster, 32–42.
- Aziki, Omar/Daumas, Lucile (2017): Méditerranée, Maroc et accords de libre-échange: des politique d'inspiration coloniale. In: *Alternatives sud*, 24(3), 45–61.
- Becker, Joachim (2014): Untergeordnete Integration: das Assoziationsabkommen zwischen der EU und Ukraine. In: *Kurswechsel*, Nr. 3, 76–82.
- Becker, Joachim/Blaas, Wolfgang (2007): Conclusions: Doha-Round and Forum Shifting. In: Blaas, Wolfgang/Becker, Joachim (Hg.): *Strategic Arena-Shifting in International Trade Negotiations*. Aldershot, 271–283.
- Bieling, Hans-Jürgen (2010): *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden.
- Brtnický, Michael (2016): Evropské unie a prostor arabského Středomoří. Blízký partner, nebo nebezpečná periferie? Brno.
- Boratav, Korkut (2009): Uluslararası Krizin Düşündürdükleri: Ankara Üniversitesi, 2009–2010 Öğrenim Açılış Dersi. In: *Praksis*, Nr. 21, 9–16.
- CEO/Lobbycontrol (2017): Blaming the Messenger: The corporate attack on the movement for trade justice, <https://corporateeurope.org/international-trade/2017/09/new-report-corporate-attack-movement-trade-justice> (30.11.2017).
- Corm, Georges (2017) *La nouvelle question d'Orient*. Paris.
- Eberhardt, Pia (2014): Kampf gegen die transnationale Verfassung der Konzerne. In: *Kurswechsel*, Nr. 2, 81–85.
- Āromin, Askold (2017): Ukraïnskij eksport do ES zrostaje. Ale naši kvoti treba zbilšuvati. In: *Visokij Zamek*, 21.4., 2.
- Fefer, Rachel F./Akthar, Shayerah I./Morrison, Wayne M. (2017): Digital Trade and U.S. Trade Policy, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44565.pdf> (30.11.2017).
- Feigl, Georg/Zuckerstätter, Sepp (2013): Wettbewerbs(des)orientierung, *WWWforEurope Policy Paper* Nr. 2, http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope_Policy_Paper_002.pdf (30.11.2017).
- Goldberg, Jörg (2015): *Die Emanzipation des Südens. Die Neuerfindung des Kapitalismus aus Tradition und Weltmarkt*. Köln.
- Goldstein, Andrea/Lemoine, Françoise (2013): *L'Économie des BRIC. Brésil, Russie, Inde, Chine*. Paris
- Grinberg, Ruslan S./Starikow, Iwan W. (2016): Einiges Eurasien oder Seidenstraße? In: *Welttrends*, Nr. 116, 47–52.
- Jaitner, Felix (2015): Ressourcen-Extraktivismus oder Reindustrialisierung? Das russische Entwicklungsmodell im Kontext der „neuen Weltordnung“. In: *Prokla*, 45(4), 513–528.
- Miola, Jeferson (2016): A ameaça autoritária que paira no Mercosul. In: *Carta Maior*, 2.8., www.cartamaior.com.br (5.8.2016).
- Nölke, Andreas (2014): Brasilien, Indien, China und die Institutionen der globalen Wirtschaftsregulierung. In: Nölke, Andreas/May, Christian/Claar, Simone (Hg.): *Die großen Schwellenländer. Ursachen und Folgen ihres Aufstiegs in der Weltwirtschaft*. Wiesbaden, 413–431.
- Prausmüller, Oliver (2014): Editorial zum Debattenforum „Das EU-USA Abkommen 'TTIP': Wer profitiert?. In: *Kurswechsel*, Nr. 2, 72–74.
- Purugganan, Joseph (2017): Méga-accords de libre-échange en Asie: essor, implications et résistances. In: *Alternatives sud*, 24(3), 63–79.
- Raza, Werner (2014): TTIP: Geringe wirtschaftliche Vorteile auf Kosten von Demokratie und Allgemeinwohl. In: *Kurswechsel*, Nr. 2, 75–80.
- Rosamund, Ben (2002): Imagining the European Economy: Competitiveness and the Social Construction of „Europe“ as an Economic Space. In: *New Political Economy*, 7 (2), 157–177.

- Sadowski, Rafał (2013): Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej. OSW Punkt Widzenia 36. Warszawa.
- Salama, Pierre (2014): Des pays toujours émergents? Paris.
- Schmalz, Stefan/Ebenau, Matthias (2014): Brasilien, Indien und China. Unterschiedliche Transformationspfade in der Krise. In: Nölke, Andreas/May, Christian/Claar, Simone (Hg.): Die großen Schwellenländer. Ursachen und Folgen ihres Aufstiegs in der Weltwirtschaft. Wiesbaden, 43–59.
- Solty, Ingar (2017) Die Welt unter Donald Trump. In: Luxemburg, 9.11.2017, www.linksnet.de/artikel/47254 (4.12.2017).
- Steinberg, Philipp (2017): Global imbalances – coordinating with different script blocs. In: Beck, Thorsten/Kotz, Hans-Helmut (Hg.): Ordoliberalism: A German oddity? London 167–180.
- Theurl, Simon (2017): EU-Wirtschaftspolitik: Wind in den Segeln, aber keine Kurskorrektur. In: infobrief eu & international, Nr. 3, 26–33, https://media.arbeiterkammer.at/wien/EU_Infobrief_2017_3.pdf (30.11.2017).
- Thomas, Frédéric (2017): Editorial. Accords de libre-échange: dynamiques, enjeux, résistances. In: Alternatives sud, 24(3), 7–23.
- Vajs, Miroslav (2017): Čína tlačí na Európu. In: Pravda, 29.11., 1,9.
- Wang Yiwei (2016): “One Belt, one Road”: Die neue Seidenstraße. Eine chinesische Sicht. In: Welttrends, Nr. 116, 30–35.
- Wellmer, Gottfried (2017a): Es hagelt Gupta-Mails. In: afrika süd, 46(4), 10–13.
- Wellmer, Gottfried (2017b): Zuma-SOS: „Mayday, Mayday“. In: afrika süd, 46(4), 8–9.
- Zeilinger, Bernhard (2016): Post-Doha Reorganisation of Global Trade at the Expense of the Global South. In: Journal für Entwicklungspolitik, 32(3), 16–46.
- Živković, Andreja (2014): Evropske integracije pre evropskih integracija: o poreklu sadašnjih dužničkih kriza bivšoj Jugoslaviji. In: Kostanić, Marko (Hg.): Dva desetljeća poslije kraja socijalizma. Zbornik radova. Zagreb, 26–53.