

# Karneval der Geopolitik

Das Zentrum verordnet sich Protektion

Andrea Komlosy

Der US-amerikanische Präsident hat durch seine vollmundigen Ankündigungen, internationale Handelsabkommen aufzukündigen und Industrieverlagerungen in Billiglohnländer durch Strafzölle auf Importe zu sanktionieren, die Möglichkeit einer protektionistischen Wende heraufbeschworen. Ein Blick in die Geschichte zeigt ein zyklisches Auf und Ab von Protektionismus und Freihandel, die von ihren Protagonisten höchst instrumentell eingesetzt werden. Neu an der heutigen Debatte ist lediglich, dass die vom Abstieg betroffenen Zentren der Weltwirtschaft den Protektionismus als ihre Waffe ins Spiel bringen, während Protektionismus üblicherweise in der Geschichte eine Strategie war, die den Aufschwung absicherte.

## Industrielle Revolution als Strategie nachholender Entwicklung

Nachdem die britische Ostindienkompanie 100 Jahre lang als globaler Käufer bedruckter indischer Baumwollstoffe – den beim Publikum so begehrten Kalikos oder *Indiennes* – fungiert hatte und diese über ihre Kanäle auch in anderen europäischen Staaten, in Afrika und in der Karibik vertrieb, verhängte Großbritannien um 1700 ein Importverbot. Was war passiert? Wieso wurde die damals wichtigste globale Güterkette durch einen protektionistischen Schnitt unterbunden?

Die einheimischen Woll- und Leinenproduzenten waren dem Baumwoll-Hype stets skeptisch gegenübergestanden. Sie hatten etwa erwirkt, dass Tote per Gesetz in wollenem Tuch begraben werden mussten; Professoren und Studenten wurden verpflichtet, sich in englischem Stoff zu kleiden. Um 1700 war es der Woll-Lobby gelungen, die Krone von den merkantilistischen Grundsätzen zu überzeugen, die da hießen: Verarbeitung und damit Wertschöpfung und Arbeitsplätze im eigenen Land zu konzentrieren und im Export möglichst hohe Überschüsse zu erzielen. Gewerbetreibende und Krone setzten auf Importsubstitution. Ein kurzfristig verhängtes Konsumverbot für Kalikos ließ sich nicht aufrechterhalten. Wenn schon Baumwolle, dann sollte sie im Inland verarbeitet werden. Spionage setzte ein, um die Färbe- und Drucktechniken der Asiaten in Erfahrung zu bringen. Es folgte die Erfindung mechanischer Spinn- und Webmaschinen, um die Inder auch auf einem anderen Feld zu schlagen: dem schier unerschöpflichen Arbeitskräftepotenzial. Es sollte weitere 100 Jahre dauern, bis Baumwollstoffe nicht mehr dezentral in globalen Güterketten, sondern zentralisiert in der englischen Fabrik gefertigt werden konnten. Umso wichtiger wurde es, die Bezugswege für die dafür erforderliche Rohbaumwolle auch militärisch zu sichern. Die Begeisterung für den englischen Erfindungsgeist und seine kolonialen Avancen verstellte lange Zeit den Blick auf den reaktiven Charakter der industriellen Revolution: Sie war eine Maßnahme, um die Importe von asiatischen Produzenten, die bis ins 18. Jahrhundert Qualität bestimmend und Markt führend in der Welttextilproduktion waren, durch *Made in Britain* vom Markt zu verdrängen. Export von Maschinen und *Know how* sowie Facharbeiteremigration war fortan streng verboten.

Industrielle Kompetenz gilt seither als Messlatte für Fortschritt, Entwicklung, Modernität. Vergessen wird dabei, dass der Durchbruch der industriellen Revolution in Europa auf Protektionismus basierte: Marktschutz, Rohstoffsicherung, Exportoffensive. Wer industrielle Entwicklung nachholen wollte, wusste: Ohne Protektionismus geht gar nichts.

### **Kontinentalsperren und „Erziehungszölle“**

Seit der Einführung von mechanischen Spinn- und Webmaschinen wie *Waterframe*, *Spinning Throstle* oder *Mule* stand für die kontinentaleuropäischen Mächte der Schutz vor der englischen Konkurrenz im Vordergrund. „Österreich über alles, wann es nur will“, hatte der österreichische Merkantilist Philipp Wilhelm von Hornigk bereits 1684 zur wirtschaftspolitischen Devise erhoben; diese sollte die Binnenmarktintegration, die Industrieförderung und die Schutzzollpolitik der habsburgischen Herrscher im 18. Jahrhundert maßgeblich prägen. In Frankreich beflügelte die Konkurrenz mit Großbritannien nicht nur die Französische Revolution, sondern auch den Versuch Napoleons, die Briten durch die Kontinentalsperre von Bezugs- und Absatzmärkten abzuschneiden und unbehelligt von englischer Konkurrenz eine französische Industrie aufzubauen.

Die Isolierung Großbritanniens schuf nicht nur den europäischen Bemühungen zur nachholenden Fabrikindustrialisierung einen Freiraum, sondern auch den Vereinigten Staaten, die sich eben erst von der britischen Oberherrschaft, nicht jedoch von der Importabhängigkeit vom Mutterland befreit hatten. Noch waren die Gründungsväter in heftige Debatten verstrickt, ob sich die junge Republik als Demokratie der freien Farmer konstituieren, wie es Thomas Jefferson vorschwebte, oder ihrerseits die Fertigwarenimporte von Großbritannien durch eine eigene Industrieproduktion ersetzen sollte. Die Harvard-Absolventen des Jahrgangs 1768 trugen demonstrativ Stoffe aus einheimischem Gewebe, um gegen die britische Steuerpolitik gegenüber der Kolonie zu protestieren. George Washington, selbst Eigentümer einer Baumwollplantage, war ein vehementer Vertreter einer eigenständigen Industrialisierung. Mit Alexander Hamilton als erstem Finanzminister setzten sich schließlich die Industrialisten durch. Sie verfügten Importverbote und hohe Zollmauern, um in deren Schutz eine Fabrikindustrie nach britischem Vorbild aufzubauen.

Das deutsche Pendant zu Hamilton und Napoleon stellte Friedrich List dar, der den europäischen Staaten zwecks Aufholen des Modernisierungsrückstandes gegenüber England eine vorübergehende Abkoppelung empfahl. Unter dem Schutzschirm von „Erziehungszöllen“ sollten diese ihre Industrie international konkurrenzfähig machen. List stellte seine protektionistische Theorie produktiver Kräfte (1841) klar gegen David Ricardos freihändlerisches Theorem komparativer Kostenvorteile. Dass es von dieser Regel auch Ausnahmen gab, zeigt die Schweiz, deren gewerbliche Spezialisierung ohne Außenschutz erfolgte.

Die Staaten, die nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg aus den Kontinental- und Überseeimperien der europäischen Großmächte hervorgingen, positionierten ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen in dieser Tradition: Vom Mutterland abnabeln, metropolitane Kapital durch einheimisches ersetzen und eine Volkswirtschaft aufbauen, die auf möglichst breit gefächerten eigenständigen Beinen steht. Die Weltwirtschaftskrise 1929/31 machte den Hoffnungen der ost- und südosteuropäischen Staaten auf endogene Entwicklung einen Strich durch die Rechnung; in den bevölkerungsreichen Entwicklungsländern von Brasilien bis Mexiko, der Türkei bis zur Sowjetunion hingegen begünstigte die Krise

im Zentrum die nachholende Industrialisierung. Die große Welle der Entkolonisierung in den 1960er Jahren, in denen die Industrieländer eine expansive Wiederaufbaukonjunktur erlebten, brachte keine vergleichbare Atempause für den Süden. Nachhol-Ambitionen stießen rasch an die Grenzen von Kapital- und *Know how*-Mangel und mündeten in neue Abhängigkeit. Auch die entwicklungspolitische Alternative, statt Verarbeitungskapazitäten *Cash crops* und Rohstoffexport zu forcieren, brachte keine ökonomische Souveränität, weil Kredite, Preise, Fördertechnik, Lager- und Transportkapazitäten von den Industrieländern beherrscht wurden (Komlosy 2012).

### „Greater than Rome“

Wer sich erfolgreich als Marktführer etablieren konnte, verabschiedet sich in der Regel vom Schutzgedanken. Großbritanniens Handelspolitik im 19. Jahrhundert demonstriert die instrumentelle Haltung zum Protektionismus *par excellence*. Paradigmatisch waren die Aufhebung der Ausfuhrverbote für Maschinen (1843), die Abschaffung der englischen Zölle für Getreide und Vieh (1849), Butter (1953) und Holz (1860): so konnten sich Argentinien, Australien, Kanada oder Dänemark auf Agrarexporte spezialisieren und England für die wertschöpfungsintensive Verarbeitungsindustrie freimachen. Wo es, wie in Österreich-Ungarn, im Deutschen Reich oder Frankreich, Bauern aber auch Großgrundbesitzer gab, die mit den überseeischen Nahrungsmittelpreisen nicht konkurrieren konnten, blieb der Zollschutz aufrecht.

Freihandel schützt den stärksten Anbieter; umgekehrt nimmt er unterlegenen Konkurrenten Schutzmechanismen. Er wirkt also, anders als das Adjektiv suggeriert, äußerst selektiv. Dazu kommt, dass Großbritannien bis ins 20. Jahrhundert mit Kolonien und Dominien über gesicherte Rohstoffquellen und Exportmärkte verfügte. Über die Kontrolle der Finanz- und Kommunikationswege konnte es auch souveränen Staaten ein liberales Handelsregime aufzwingen. Europäische Verbündete und die USA schlossen sich an: Im Fall des Osmanischen Reiches führte die Waffenhilfe gegen den abtrünnigen ägyptischen Statthalter Muhammed Ali Pascha zum Abschluss des anglo-osmanischen Handelsvertrages (1838); in Japan genügte die militärische Androhung (1854), während es bei China der direkten Militärintervention der Opiumkriege (1842, 1860) bedurfte, um das Land zur Unterzeichnung der so genannten „Ungleichen Verträge“ zu bringen, die westlichen Exporten und Monopolrechten den Markt öffneten. Diese Regierungen hatten es verabsäumt, Militär und Zollwache zum Schutz ihrer Industrien in Stellung zu bringen.

Deutschland und die USA hingegen konnten sich ab der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts ganz im Sinne des „Erziehungszolls“ hinter protektionistischen Mauern von Zollverein bzw. Reichsgründung sowie der Union einer immer größeren Zahl von Staaten als ernst zu nehmende Herausforderer Großbritanniens etablieren. Ihr industrieller Aufschwung, den sie der erfolgreichen Entwicklung neuer Leitsektoren, Technologien und Arbeitsregime verdankten, ließ auch sie nach neuen Beschaffungs- und Absatzmärkten Ausschau halten. Abgesehen von den Erweiterungsräumen der Deutschen im Osten und der US-Amerikaner im Westen ihrer Kontinente bedeutete dies die deutsche Beteiligung am *Scramble for Africa*, während die USA die Herrschaft über die ehemals spanischen Kolonien Kuba, Philippinen und Puerto Rico übernahmen. Sobald sich die britischen Eliten Ende des 19. Jahrhunderts der Endlichkeit ihrer globalen Führungsrolle bewusst wurden, beflößigten sich Politik, Wissenschaft und Presse der *Greatness*-Metapher, wobei der Vergleich mit dem imperialen Rom eine zentrale Rolle spielte (Hausteiner 2015).

Die Konkurrenz der Großmächte um koloniale Erweiterungsräume führte zu zwei Weltkriegen, die Nachkriegsordnungen mischten die Karten neu. Erst mit dem Zweiten Weltkrieg gingen die USA als führende Ökonomie vom Isolationismus zur globalen Ordnungsmacht über, die mit Dollar, Militär und dem *American Way of Life* Druck auf Verallgemeinerung des Freihandels machte. Weltweite Geltung erhielt dieser freilich erst nach dem Ende des Sowjetblocks, also zu einem Zeitpunkt, als das „Amerikanische Jahrhundert“ bereits im Niedergang war und die Volksrepublik China zum Aufstieg ansetzte – nun allerdings mit dem Instrumentarium, das ihr die europäischen Industrieländer im Rahmen der Globalisierung der Güterketten seit der Weltwirtschaftskrise der 1970er Jahre zugewiesen hatten. In Europa hingegen setzte die Auseinandersetzung um die hegemoniale Nachfolge der USA einen Vertiefungs- und Erweiterungsprozess der Europäischen Union in Gang, der als supranationale Variante eines Protektionismus mit neomerkantilistischen Zügen angesehen werden kann.

### **Die Verkehrung: Schutz gegen Abstieg**

Auch wenn der wirtschaftliche Aufstieg von Staaten oder Bündnissen des globalen Südens keineswegs als ausgemachte Sache angesehen werden kann: Der Glanz der alten Welt ist verblasst, der Niedergang der globalen Vorherrschaft der westlichen Industrieländer unübersehbar. Die höchsten Türme, die extravagantesten Museen und Opernhäuser, die innovativsten Verkehrs- und Infrastrukturprojekte, die Steigerungsrate ökonomischer Kennziffern von Industrieproduktion, Export und Sozialprodukt konzentrieren sich zwischen Dubai, Mumbai und Shanghai. Die alten Industrieländer, die im Zuge der Verlagerung der industriellen Massenproduktion in *Newly Industrializing Countries (NIC)* wohl korrekter als ehemalige bezeichnet werden sollten, erleben Stagnation und Krise. Deindustrialisierung lässt alte Industrieregionen und Montanreviere, die so genannten *Rust belts*, ohne jede Hoffnung. Die neuen Leitsektoren von IT bis Biotechnologie konzentrieren sich den Verheißungen der Deterritorialisierung zum Trotz in den urbanen Räumen. Ihr Wachstum korrespondiert nicht mit dem Ansteigen der Beschäftigung. Unter dem Wettbewerbsdruck der NICs wurden die Arbeitsverhältnisse liberalisiert und Flexibilität zum Inbegriff des sozialen Aufstiegs gemacht. Das Wachstum von Finanzinvestitionen auf Kosten von Realinvestitionen trägt seinerseits zur Blasenbildung bei, die Staaten auf Bankenrettung und Austerität festlegt.

In den Ländern der Europäischen Union war der Anteil der verarbeitenden Industrie zwischen 2000 und 2012 von 19% auf 15% der Bruttowertschöpfung gesunken. Im oberen Bereich liegen Tschechien, Irland, Ungarn und Deutschland (über 20%), den niedrigsten Industrieanteil halten Griechenland, Frankreich und das Vereinigte Königreich (10%). Was bis vor kurzen noch als Strukturdefizit galt, gilt heute als Rückversicherung, zumindest dann, wenn es sich nicht um verlängerte Werkbänke und Auftragsfertigung handelt, wie dies im osteuropäischen Autocluster der Fall ist, der für deutsche, französische, US-, japanische und koreanische Konzerne fertigt. In diesem Fall ist das Wachstum ebenso trügerisch wie in der Auftragsfertigung für Elektronik- oder Bekleidungsketten, die die fleißigen Hände von Polinnen, Rumäninnen oder Bulgarinnen nützen. Unabhängig von diesen qualitativen Unterschieden hat sich die EU-Kommission 2012 das Ziel gesetzt, den Industrieanteil bis 2020 im EU-Durchschnitt auf 20% zu erhöhen (European Commission 2012). Erreicht werden soll dies aus einem Mix aus neuen Technologien, intelligenter Produktion, Unternehmensförderung und Investitionen in Humankapital. Erste Erfolge

haben sich bereits eingestellt, allerdings blieb die Beschäftigung der Wertschöpfung zurück. Von Protektionismus ist dabei keine Rede, setzt das Programm doch auf den Ausbau von Forschung und Entwicklung, Firmenzentralen und Leitungsfunktionen sowie jenen Teilen der Güterkette, die der Zauberformel Industrie 4.0 folgend immer mehr Arbeit den Maschinen überlässt, die von qualifizierten ArbeiterInnen im Zentrum gesteuert werden. Der Rückbau der globalen Güterketten soll den NICs die Grundlage entziehen, eine zunächst niedrige Position in der Kette zum *Upgrading* zu nutzen, wie dies zuerst die Tigerstaaten und nun China vorgeführt haben. Von Protektionismus darf auch keine Rede sein, wollen die europäischen Produzenten die hier gefertigte Ware doch weltweit absetzen.

Auch das US-Pendant zur Reindustrialisierungsstrategie des *Make Europe Great Again* stand bereits lange vor Donald Trumps Präsidentschaftskandidatur im Raum. Es war eine nahe liegende Antwort auf die soziale Misere, die die alten Industriestädte zu Geisterstädten machte und die *Trailer Parks* mit Wohnmobilen auf dem flachen Land zur einzig erschwinglichen Wohnstätte für *Working poor* machte. Wie zur Zeit des Hegemonialverlusts Großbritanniens wurde die Wiedererlangung industrieller Kapazität mit dem Ruf nach *Greatness* verknüpft (Huhnholz 2014).

Donald Trumps Pläne, die alten Industriereviere und die Verkehrsinfrastruktur wieder aufleben zu lassen, liegen also ganz im Trend. Der Westen versucht teilweise geeint, teilweise in gegenseitiger Konkurrenz, das Terrain, das durch die von den multinationalen Konzernen in Gang gesetzte Verlagerung der industriellen Massenproduktion in Billiglohnländer verloren gegangen ist, wieder wett zu machen. Dies lässt sich mit einer Freihandelsdoktrin nicht bewerkstelligen. Trump gebührt das Verdienst, dies klar auszusprechen: Investitionen im Land zu halten oder zurückzuholen, erfordert politische Gegensteuerung gegen die Freiheit des Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehrs im Sinne einer Vorrangregel für den Binnenmarkt. Ob sich der US-Präsident der Konsequenzen bewusst ist, die die aus dem Rückbau des globalen Standortwettbewerbs zu erwartende Regionalisierung mit sich bringt, ist unklar. Die großen Schwellenländer, die sich als neue *Global players* in Stellung bringen wollen, sind sich indes der Kampfansage bewusst. Nicht auszuschließen ist freilich, dass sie den Ball auffangen und ihrerseits ihre Binnenmärkte zur Priorität erheben: dann müssten die wiedererstarkenden ehemaligen Industrieländer in Nordamerika und Westeuropa ihre neomerkantilistische Strategie der *Greatness* aufgeben und sich damit begnügen, eine gleichberechtigte Rolle in einer multipolaren Welt einzunehmen.

### **Lässt sich Protektionismus weltanschaulich einordnen?**

Je nachdem, ob Protektionismus von Markt führenden oder von diesen abhängigen Volkswirtschaften, im Zentrum oder in der Peripherie, im Auf- oder im Abschwungzyklus zur Anwendung kommt, nimmt er unterschiedliche Gestalt an. Protektionismus kann sich auf einzelne Schutzmaßnahmen für soziale Gruppen, schwache Regionen oder Branchen beziehen oder aber ein umfassendes Programm von Abwehr, Schutz und Isolation darstellen – in einer defensiven Variante wie bei verschiedenen Abkopplungsprojekten, und in einer aggressiven Variante in Verbindung mit Aus- und Angriffen auf Absatz- und Beschaffungsmärkte, wie im historischen Merkantilismus oder im aktuellen Neomerkantilismus der Regionalblöcke. In der folgenden Einschätzung der weltanschaulichen Ausrichtung von Protektionismen wird nach der weltregionalen Perspektive und der Stellung im Weltssystem unterschieden.

### *Protektionismus der Zentren*

Wie am Beispiel Großbritannien im 18. Jahrhundert demonstriert, ist Protektionismus erstens ein Versuch, die relative Position eines Zentrumsstaates in der internationalen Konkurrenz zu verbessern. Ist er erfolgreich, führt dies zu neuen Kräfteverhältnissen, in denen die Marktführer ihre Version des Freihandels propagieren. Konkurrenten, die ihren wirtschaftlichen Aufstieg protektionistisch absichern wollen, werden als Störenfriede einer offenen, liberalen Weltordnung diffamiert. Nach dem Zweiten Weltkrieg stand diese im Zeichen der US-Hegemonie, die die Kolonialimperien durch eine *Open door*-Politik in einem System unabhängiger Nationalstaaten ablöste. Nachdem die USA seit den 1970er Jahren ihre ökonomische Führungsrolle in der Weltwirtschaft eingebüßt haben, spielen sie verstärkt die militärische Karte. Hegemonialer Niedergang ist ein langsamer Prozess, in dem militärische Dominanz, die Kontrolle über die Weltwährung, die Finanzmärkte und die *Soft power* des *Way of life* die ökonomische Krise eine Zeitlang überbrücken können. Die ökonomische Krise der Weltmacht führt zu Konflikten mit alten und neuen Konkurrenten: im Angesicht des Niedergangs wird alte Größe, *Greatness*, ins Treffen geführt. Die Rolle als Ordnungsmacht und Weltpolizist der westlichen Staatengemeinschaft ist allerdings teuer, sodass die Rückkehr in eine isolationistische Rolle, wie sie bis zum Zweiten Weltkrieg praktiziert wurde, eine nahe liegende Option darstellt.

Makroökonomien wie Thomas Piketty (2014) und Branko Milanovic (2016) haben Daten vorgelegt, die die Verlierer der Globalisierung sozial und regional verorten: neben den Verarmten und Verarmenden im Globalen Süden sind dies die ArbeiterInnenhaushalte der alten Industrieländer, die während des Wiederaufbau bedingten Wirtschaftswunders der 1950 –1970er Jahre zur Mittelschicht aufgestiegen waren. Vorreiter und Leitkultur dieses Lebensstils war die USA. Wenn Lebensstandard und Sicherheiten im Angesicht von neoliberaler Globalisierung verloren gehen, werden die alten „Errungenschaften“ – gerade auch, weil sie gegen Unternehmensführungen erkämpft wurden – wieder zurückgesehen. Rückkehr zur alten Größe zu fordern, heißt die alte Zentrumsrolle, die ökonomische Basis der *Greatness*, einzufordern. Dass diese abhanden kam, hat mannigfaltige Gründe: sie stieß auf die klassischen Grenzen von Wachstumszyklen, Überproduktion und zunehmender Konkurrenz aus europäischen Industriestaaten, und die Antworten auf die Krise der 1970er Jahre – Finanzialisierung, Rationalisierung, Auslagerung an Billiglohnstandorte und Globalisierung der Güterketten – trugen bereits den Keim der nächsten, viel tieferen Krise in sich. Die neue internationale Arbeitsteilung war ein Versuch, diese Krise auf dem Rücken des globalen Südens zu überwinden: tatsächlich begünstigte die Verlagerung der industriellen Produktion in Entwicklungsländer unter bestimmten Bedingungen deren Aufstieg zu neuen Industrieländern (NICs).

### *Protektionismus der Peripherien*

Protektionismus ist zweitens ein Weg, mit dem peripherisierte Regionen ihre aus der ungleichen internationalen Arbeitsteilung resultierenden Nachteile überwinden können: Abkoppeln von den Zwängen der Weltwirtschaft, die diese Staaten auf die Rolle als Zulieferer billiger Rohstoffe und Nahrungsmittel festgelegt haben (*Delinking*), Aufbau eigener Verarbeitungskapazitäten, wirtschaftliche Diversifizierung, Beschäftigung, Bildung und soziale Sicherheit für die Bevölkerung lauteten die – in verschiedenen kulturellen Kontexten und Mischungen erhobenen – Devisen nachholender Entwicklung (Amin 1990; Komlosy 2012; Menzel 1988; Senghaas 1977, 1982). Sie verfolgten eine antikoloniale, an-

tiimperialistische Tendenz, mehr oder weniger verbunden mit dem Versprechen größerer sozialer Gerechtigkeit. Eine wesentliche Voraussetzung der auf staatlicher Ebene verfolgten Protektion bildeten internationale Kooperationen, angefangen vom Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) über die Bewegung der Blockfreien, Rohstoffkartelle bis zu regionalen Wirtschaftsgemeinschaften oder konzertiertem Auftreten in UN-Organisationen.

Die Grenzen dieser kurzfristig oft viel versprechenden und partiell erfolgreichen Bemühungen sind bekannt. Nachholende Entwicklung litt am Erbe der Peripherisierung: Mangel an Kapital und *Know how*, einseitige Ausrichtung auf Exporte sowie die ehemalige Kolonialmacht. Nachholende Entwicklung in der Peripherie stieß an die Grenzen der zyklischen Innovation: sobald ein bestimmter Entwicklungsstand erreicht war, hatte im Zentrum längst ein neuer Leitsektor oder eine Leittechnologie die Standards für Wettbewerbsfähigkeit gesetzt. Aber auch der Erfolg barg Fallen: aufsteigende Peripherien orientierten sich an den Vorbildern der Zentren und holten auf, indem sie selbst Peripherien aufbauten: soziale und regionale Peripherien im Land selbst, Hinterländer zur Beschaffung von Rohstoffen und billiger Arbeitskraft in anderen Entwicklungsländern.

#### *Protektionismus der Semiperipherien*

Die Krisenüberwindung der alten Industrieländer, Kreditgewährung und Verlagerung von standardisierten Prozessen industrieller Massenproduktion in Billiglohnländer brachte die *Delinking*-Projekte sowohl im sowjetischen Realsozialismus als auch in Ländern der Dritten Welt seit den 1980er Jahren in Bedrängnis. Der Übergang zur verlängerten Werkbank der westlichen Industrieländer verlief in unterschiedlichen Formen und politischen Vorzeichen. Auf westlicher Seite bestand die Voraussetzung für die mit der neuen internationalen Arbeitsteilung verbundene Globalisierung der Güterketten in der Aufhebung von Kapitalverkehrskontrollen sowie die Verallgemeinerung des GATT-Vertrages zum Freihandelsdiktat der WTO. Im Verein mit politischem und militärischem Druck konnten sich weder der Sozialistische Block noch die auf Dritte Wege setzenden *Delinking*-Projekte halten; auch Japan und die US-kompatiblen „Tiger“ in Ostasien schwenkten von nationaler Entwicklung auf transnationale Integration.

In einigen Fällen konnte die nachholende Entwicklung der 1950–70er Jahre dennoch in die Zeit des globalen Freihandels überführt werden. Das prominenteste Beispiel eines solchen *Emerging Markets* – und aufgrund von Größe und historischer Tradition als Weltindustrieproduzent in gewissem Sinn eine Ausnahmeerscheinung – stellt die Volksrepublik China dar. Die chinesische Führung baute auf der Konsolidierung unter maoistischen Vorzeichen auf, reaktivierte unter der Devise „Öffnung und Reform“ die regionale Kooperation mit Nachbarstaaten und chinesischer Diaspora und verwandelte die von westlichen Konzernen zugewiesene Rolle als Kontraktfertiger am *Low end* der globalen Güterketten in einen Aufbruch aus der Peripherie. Das *Upgrading* in den globalen Güterketten konnte gelingen, weil die Regierung die Öffnung zum Weltmarkt mit einem Set an protektionistischen Maßnahmen kombinierte (z.B. selektive Öffnung einzelner Branchen für Direktinvestitionen und Privatisierung, Verpflichtung von Investoren zu Joint Ventures mit chinesischen Unternehmen), die Wertschöpfung und Qualifizierung im Land und eine Verbesserung der Position in der Güterkette erlaubten. Chinesische Unternehmen kontrollieren heute selbst überregionale Güterketten. Die Entwicklung zum Zentrum ist keineswegs vorprogrammiert, unterliegt China doch wie seine Vorläufer in Ost- und Südostasien den oben erwähnten Zwängen des Erfolgs. Trotz gewisser Abschwächung, die auch

als Übergang von quantitativem auf qualitatives Wachstum interpretiert werden kann, führt die Entwicklung dazu, dass sich Wachstum und Beschäftigung nach China und mit diesem verbundene Entwicklungsländer in Ostasien verschiebt. Ähnliche, aber bei weitem nicht so überzeugende Prozesse der regionalen Entwicklung als *Emerging Market* können – u.a. – in Indien, Brasilien und Südafrika beobachtet werden – umso mehr, als diese Staaten über das Bündnis BRICS in die Kooperation mit China eingebunden sind. Brasilien ist nach Phasen der Importsubstitution und der exportorientierten Industrialisierung allerdings wieder stärker auf Rohstoffexport, also Extraktivismus, eingeschwenkt, der zwar kurzfristig hohe Einnahmen verspricht, aber stark von Preis- und Nachfrageentwicklung auf den Weltmärkten abhängig ist. Die Russische Föderation ist aufgrund von Staatszerfall der Sowjetunion und weitreichender Deindustrialisierung ein Sonderfall. Die Regierung setzt ebenfalls auf Extraktivismus und vernachlässigt Forschung, Entwicklung und industrielle Kapazität. Ob erneut Importsubstitution und wirtschaftliche Diversifizierung gelingen, bleibt abzuwarten; als strategischer Partner einer globalen Allianz von Semiperipherien spielt das Land aufgrund von Größe, Ressourcenreichtum und militärischem Potenzial dennoch eine Rolle in der Konsolidierung des Globalen Südens.

Einen elementaren Bestandteil für den Erfolg nachholender Entwicklung stellt das Niedrighalten der Löhne dar. Dies zieht immer mehr Fertigungen in die NIC-Schwellenländer und wirkt über die Standortkonkurrenz in die alten Industrieländer zurück, die die in den „großen“ Zeiten des Wirtschaftswunders eingeführten Löhne und sozialen Sicherheiten zurückzufahren. Wie Milanovic (2016) eindrücklich darstellt, kam es seit 1990 zu einer Angleichung im Prokopfssozialprodukt zwischen den alten und den neuen Industrieländern, während die Unterschiede innerhalb der Länder, sowohl im Norden als auch im Süden, ansteigen. Dagegen formiert sich neuer Protektionismus in den alten Industrieländern.

### **Rechter oder linker Protektionismus?**

Protektionismus wurde im Zuge des Freihandelsdiktats als Störung des Wettbewerbs diffamiert, der die Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Kapitalismus zunichte mache und allen schade. Diese Position haben sich in den 1980er Jahren – bis in die Reihen von Globalisierungskritikern hinein – fast alle politischen Kräfte des Zentrums zu eigen gemacht und Schutzforderungen von ArbeiterInnen, Frauen oder Peripheriestaaten als chauvinistisch oder nationalistisch vom Tisch gewischt. Dass ohne Protektionismus keine Fabrikindustrie entstanden wäre sowie der mit dem Freihandel einhergehende aktuelle Protektionismus von Quoten, Ursprungsregeln, Zöllen und Embargos Bestandteil herrschender Wirtschaftspolitik ist, wird geflissentlich verdrängt. Im Peripherie-Diskurs nachholender Entwicklung stand Dissoziation – manchmal im Wettstreit, manchmal in Kombination mit assoziativer Integration in den Weltmarkt – stets zur Debatte. Dissoziation und Protektion sind dann „links“, wenn sie Peripherisierung entgegen wirken und ehemaligen Kolonien und abhängigen Staaten die Herausbildung eigenständiger Wirtschaftsstrukturen im Dienste der breiten Bevölkerung erlauben. Ein explizit „sozialistisches“ Programm muss mit einem solchen Protektionismus nicht verbunden sein. Wenn antikolonialer, auf nachholende Entwicklung abzielender Protektionismus keinen Anspruch auf soziale Inklusion und Anhebung des Lebensstandards der Armen im Land hat, kann er in der inneren Klassenfrage nicht als „links“ bezeichnet werden. Da auch die ungleiche internationale Ordnung eine soziale Schichtung mit sich bringt, kann die Ein-

ordnung eines politischen Programms in seiner innen- und außenpolitischen Wirkung jedoch unterschiedlich ausfallen.

Seit die alten Zentren sich neuer semiperipherer Konkurrenz ausgesetzt sehen, die *Delinking* und Freihandel pragmatisch kombinieren, wird Protektionismus wieder spruchreif. Angesichts der Schwerpunktverschiebung in den Globalen Süden besinnen sich Europäische Union und USA ihrer alten Größe und setzen Protektionismus, wie am Beginn ihres Aufstiegs zu den Industrieländern der Welt im 19. und 20. Jahrhundert, im Kampf gegen die Konsolidierung von Semiperipherien ein: russisches Gas, chinesischer Stahl, Investoren aus allerlei NICs gelten als Bedrohung. Semiperipherien erweisen sich angesichts der Zurückweisung ihrer Partizipation am angeblich freien Weltmarkt als Verfechter des Freihandels.

Freilich gibt es unter den Kapitalfraktionen der alten Industrieländer unterschiedliche Spielarten des Protektionismus. Je nachdem, wo Profite und Abnehmer lokalisiert sind, gibt es Branchen, die für eine starke Abwehr gegen Konkurrenten, und solche, die ohne Wenn und Aber für globalen Freihandel eintreten. Zu den Protektionisten gehörte z.B. die westliche Textil- und Bekleidungsindustrie, die ihre Märkte in verschiedenen internationalen Textilabkommen seit 1960 jahrzehntelang gegen Billiglohnkonkurrenz schützen konnte, bevor sie 2004 in die Abschaffung von Quoten einwilligte. Heute gehört die von Markeninhabern und Kaufhausketten gelenkte Bekleidungsindustrie, die weltweite Kontraktfertigung betreibt, zu den eifrigsten Verfechtern der offenen Märkte.

Dass die Schwerindustrie, die in den alten Industrievieren vor sich hinrostet, durch protektionistische Maßnahmen neuen Aufschwung erleben könnte, ist auszuschließen. Dass Ein- und Ausfuhrzölle, Steuern und Strafen die Standortwahl internationaler Großkonzerne beeinflussen können, hat die kurze Regierungszeit von Donald Trump gezeigt: schon unter dem Eindruck der Drohungen haben sich KfZ- und Mikroelektronik-Unternehmen zur Eröffnung eines Standortes in den USA entschieden. Warum sollte eine Rückholung ausgelagerter Standorte und eine Rezentralisierung der Produktion im Zentrum nicht möglich sein? Auch wenn dies im Dienste von US- oder EU-Größe angedacht wird, kann es für verlängerte Werkbänke in den Peripherien der Weltwirtschaft durchaus Freiräume für eigenständige Industrialisierung eröffnen: diese bedürfte dann allerdings einer Protektion, die nicht von einer Regierung allein, sondern vom weltwirtschaftlichen Regelwerk abgesichert werden müsste.

Eine Studie des *Economist* (28.1.2017) zeigt auf, dass sich in den vergangenen Jahren die Gewinne aus globalen Fertigungsketten gegenüber an Standort und Absatzmarkt gebundenen Produktionen verringert haben: dies wäre ein klares Indiz, dass offene Grenzen ihre Nützlichkeit für manche Kapitale verloren haben könnten. Auch die Unabhängigkeit von Energieimporten, die das *Fracking* den USA eröffnet, ändert die Einstellung zum globalen Handel. Ein *Delinking* im emanzipatorischen Sinne ist mit diesen Abwehrmaßnahmen keineswegs geplant: im Gegenteil, die Herausforderung der globalen Billiglohnkonkurrenz wird mit Verve in den alten, ehemaligen Industrieländern aufgegriffen und der Arbeiterschaft das Lohn- und Sozialdumping als notwendige Gegenreaktion verkauft, um Standorte zu retten. Das Bemühen, auf kolonialer Vergangenheit, Weltmarktführung oder Hegemonie aufgebaute Vorrangstellungen zu zementieren, nachholende Entwicklung zu diskreditieren, zu behindern oder zu bekämpfen, ist insofern „rechts“, als es im Dienste der Stabilisierung von Herrschaft und Ungleichheit erfolgt.

Auf der Strecke bleiben in diesem Unterbietungswettbewerb die Unterschichten in Zentren und Peripherien. Sozialer Aufstieg findet lediglich in Semiperipherien statt, auch

wenn das Prokopfeinkommen der aufsteigenden Armen weit unter jenem der absteigenden Mittelklasse liegt. In den alten Zentren halten viele Menschen aus der so genannten Mittelklasse, die größten Verlierer der Globalisierung, das Wohlstandsversprechen des Abwehrprotektionismus für attraktiv. Sie bleiben der Symbiose von Arbeit und Kapital, die den Aufstieg der alten Industrieländern im Weltsystem begleitet hat, auch im Abstieg treu. Den vom doppelten Druck aus Freihandel und Protektionismus der alten Zentren – vielerorts in Verbindung mit militärischen Interventionen gegen örtliche Protagonisten nachholender Entwicklung und regionaler Integration – zerstörten Existenzen in der globalen Peripherie bleibt vielfach nur die Flucht. Dieser Migrationsdruck erzeugt im Zentrum Sorge und Abwehr gegen sozialen Abstieg, Arbeitsmarktsplaltung und Prekarisierung durch Billiglohnkonkurrenz. Solange die politischen Parteien und Bewegungen hier die Kapitalposition einnehmen und offene Grenzen für Kapital-, Waren- und Personenverkehr, Abwehrprotektionismus gegenüber sich konsolidierenden Semiperipherien (allen voran: China, Russland, Türkei) und ungehinderten Zuzug für Zwangsmobilisierte fordern, bleibt den absteigenden Mittelschichten nur die Hoffnung auf die Versprechungen eines chauvinistischen Abwehr-Protektionismus, der gegen Ausländer und Fremde mobil macht. Dieser ist ebenso „rechts“, d.h. unsozial, unsolidarisch, wie der Freihandel, weil er eigene Vorrechte verteidigt und andere davon ausschließen will.

Ein „progressiver“ Protektionismus (Hines 2017) hingegen verlangt Schutz und Vorrang für regionale Wirtschaftskreisläufe, nicht um Vorherrschaft gegenüber anderen zu erlangen, sondern um allorts regionale Versorgung, Diversität, Prosperität und soziale Gerechtigkeit zu stärken. Er versteht sich nicht als Ausnahme, Notfallmaßnahme oder Gegensteuerung zur ungleichen und ungleichzeitigen Entwicklung, sondern als systemische Alternative und Grundprinzip solidarischen Wirtschaftens.

## Literatur

- Amin, Samir (1990) *Delinking: Towards a Polycentric World*. London: Zed Books.
- European Commission (2012) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Stronger European Industry for Growth and Economic Recovery*:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:EN:PDF>
- HauSteiner, Eva Marlene (2015) *Greater than Rome. Neubestimmung britischer Imperialität 1870–1914*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Hines, Colin (2017) *Progressive Protectionism. Taking Back Control*. Park House Press Kindle Edition: <https://www.amazon.com/Progressive-Protectionism-taking-back-control-ebook/dp/B01NCTTBA3>
- Hornigk, Philipp Wilhelm von (1997) *Österreich über alles, wann es nur will. Das ist: Wohlmeinender Fürschlag, wie mittelst einer wolbestellten Lands-Oeconomie, die Kayserl. Erbland in kurzem über alle andere Staat von Europa zu erheben, und mehr als einiger derselben von denen andern independent zu machen*. Düsseldorf: Verlag Wirtschaft und Finanzen (Erstausgabe 1684).
- Huhnholz, Sebastian (2014) *Krisenimperialität. Rom-Referenz im US-amerikanischen Empire-Diskurs*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Komlosy, Andrea, Hg. (2012) *Nachholende wirtschaftliche Entwicklung. Konzepte, Beispiele und Kriterien für Erfolg oder Scheitern*, in: Komlosy, Andrea (Hg.), *Nachholende Entwicklung. Zeitschrift für Weltgeschichte* 13.2. Frankfurt/Main: Peter Lang, S. 11–42.
- List, Friedrich (1959) *Das nationale System der politischen Ökonomie*. Tübingen : Mohr-Siebeck (Erstausgabe 1841).

- Menzel, Ulrich (1988) Auswege aus der Abhängigkeit. Die entwicklungspolitische Aktualität Europas. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Milanović, Branko (2016) Die Ungleichheit der Welt. Migration, das eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Piketty, Thomas (2014) Kapital im 21. Jahrhundert. München: C.H. Beck.
- Senghaas, Dieter (1977) Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter (1982) Von Europa lernen. Entwicklungsgeschichtliche Betrachtungen. Frankfurt/Main: Suhrkamp.



**Mach dich stark!**

**Und profitiere von mehr Sicherheit im Job.**

[www.gpa-djp.at/mitgliedwerden](http://www.gpa-djp.at/mitgliedwerden)

Rechtsschutz,  
Berufshaftpflicht-  
versicherung und  
viele mehr gibt's  
nur als Mitglied.

MIT SICHERHEIT STARK.  
**GPA djp**  
GENERSCHAFT DER PRIVATANGESTELLTEN  
DRUCK - JOURNALISMUS - PAPIER