

In Großbritannien tobte um 1900 eine erbitterte Auseinandersetzung um Zollfragen. Auf dieser Karikatur landet der Anwalt der Freihandelsfraktion einen Treffer



Zölle rauf! Zölle runter!

Seit bald 200 Jahren streiten Protektionisten und Anhänger des Freihandels über den richtigen Weg zu mehr Wohlstand. Was lehrt der Konflikt für den Umgang mit Trumps handelspolitischen Kampfansagen? VON JAN-OTMAR HESSE

Richard Cobden und John Bright sind gerade einmal 34 und 27 Jahre alt, als sie 1838 im englischen Manchester die Anti-Corn Law League gründen. Cobden ist Inhaber eines florierenden Betriebs, der Baumwollstoffe bedruckt, Bright Juniorchef im Spinnereibetrieb seines Vaters. Als Textilunternehmer repräsentieren sie die Schlüsselindustrie der industriellen Revolution in Großbritannien, die innerhalb einer Generation zum Weltmarktführer aufgestiegen ist und die indischen Produzenten verdrängt hat. Ihr Bestreben aber, die Preise maschinell hergestellter Textilien zu verringern, stößt an eine Grenze: Die Lohnkosten sind zu hoch und können nicht weiter gesenkt werden, weil Lebensmittel für die Arbeiter zu teuer sind.

Die beiden jungen Unternehmer sehen die Ursache für die hohen Lebensmittelpreise in den 1815 eingeführten Getreidezöllen, denn diese verteuern das Weizenbrot – für viele Familien ein Grundnahrungsmittel. Ganz im Sinne des Protektionismus sollen die Zölle die Interessen der Landbesitzer schützen, indem sie ausländisches Getreide verteuern. Nach heutigen Berechnungen liegt der Einfuhrzoll auf Getreide im Jahr vor der Gründung der Anti-Corn Law League bei 50 Prozent und drei Jahre zuvor sogar bei 86.

Es ist allerdings nicht allein das Verdienst von Cobden und Bright, dass die Freihandelsbewegung im Vereinigten Königreich nach 1840 immer stärker wird. Im Zuge der Industrialisierung gerät die Landwirtschaft generell in die Defensive. Bereits zu Beginn des Jahrzehnts hat die Regierung unter Robert Peel Zölle gesenkt und Einfuhrbeschränkungen aufgehoben. 1846 schließlich wird das Gesetz über die Getreidezölle mit den Stimmen der progressiven Whigs und gemäßigter Tories abgeschafft, was die konservativen Kräfte innerhalb der Tories so erzürnt, dass sie Peel zum Rücktritt drängen.

Die Frage, wem die Abschaffung des Getreidezolls letztendlich zugutekam, ist nicht so leicht zu beantworten. Wie von den Befürwortern erwartet, sinken die Brotpreise rasch, insbesondere amerikanisches Importgetreide pulverisiert die Preise an der Liverpoolsen Getreidebörse und setzt die einheimischen Agrarproduzenten erheblich unter Druck. Der Lebensstandard der Bevölkerung steigt, was aber auch an der Industrialisierung Großbritanniens liegt, an der florierenden Textil-, Eisen- und Stahlindustrie. Zugleich fallen die Zölle als staatliche Einnahmequelle fort, und der Staat führt neue Steuern ein, die britische Familien belasten.

Großbritannien ist nicht das erste Land, das den Zollschutz um 1850 weitgehend abschafft. Die Niederlande, die dominierende Handelsmacht des 18. Jahrhunderts, operieren seit je mit niedrigen Zöllen. Wissenschaftlich geadelt aber wird der Übergang zum Freihandel erst im Vereinigten Königreich – von der Schule der ökonomischen Klassik, allen voran von David Ricardo. Sein bis heute diskutiertes Theorem der komparativen Kostenvorteile besagt, dass Länder ihren Wohlstand steigern können, wenn sie sich auf die Herstellung eines bestimmten Gutes spezialisieren und andere Güter dafür einführen.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gehört der Freihandel zu den zentralen Punkten im Wirt-

schaftsprogramm der britischen Regierungen. Wichtige Bestandteile der merkantilistischen Handelspolitik, die Großbritannien zur weltweit führenden Wirtschaftsmacht hatte aufsteigen lassen, werden nun abgeschafft.

Für die britische Wirtschaft erweist sich das als Konjunkturprogramm: Wo immer sich die Handelspartner auf den freien Austausch einlassen, verbreiten sich die überlegenen britischen Erzeugnisse. Gelegentlich hilft die Supermacht militärisch nach, wie beim Eindringen in den chinesischen Binnenmarkt: In zwei »Opiumkriegen« sichert sie sich zahlreiche »Vertragshäfen« an der chinesischen Küste, in denen sie selbst die Handelsregeln festlegt.

Weil Großbritannien den Freihandel in weiten Teilen der Welt regelrecht erzwingt, sprechen viele Forscher vom britischen »Freihandelsimperialismus«. Erst als das Land seine wirtschaftliche Überlegenheit durch eine hohe Arbeitsproduktivität und den Zugriff auf ausländische Rohstoffreserven gesichert hat – so lässt sich diese Sichtweise zusammenfassen –, erhebt es den Freihandel zu einer übergeordneten Ideologie und begründet damit eine Ära, die bis heute als historischer Beleg für die positiven Effekte des Zollabbaus herangezogen wird.

Im späten 19. Jahrhundert boomt der Welthandel trotz steigender Zölle

Die Idee des Freihandels verbreitet sich insbesondere innerhalb Europas. Auch der Gründung des Deutschen Zollvereins 1834 liegt sie zugrunde: Zwischen den mehr als zwanzig Mitgliedern werden die Zollgrenzen aufgehoben. Nach außen hin aber stellt er einen Handelsblock dar, der vor ausländischer Konkurrenz schützt und deshalb auch von den preussischen Agrarproduzenten befürwortet wird, denen er zugleich einen größeren Absatzmarkt verheißt. Von den 1850er-Jahren an übernehmen preussische Reformer die Meinungsführerschaft im Zollverein, der nach dem Krieg gegen Österreich 1866 zu einem wichtigen Wegbereiter der kleindeutschen Nationalstaatsgründung wird.

Ein Meilenstein dieser Freihandelsära ist der 1860 zwischen Frankreich und Großbritannien geschlossene Cobden-Chevalier-Vertrag, benannt nach dem britischen Unterhändler Richard Cobden und seinem französischen Gegenüber Michel Chevalier. Die beiden Staaten vereinbaren Zollsensungen und andere Handelsprivilegien, vor allem aber legen sie fest, dass alle Vereinbarungen, die mit dritten Handelspartnern getroffen würden, auch für die jeweils andere der beiden Parteien gelten sollen.

Diese »unbedingte Meistbegünstigungsklausel« beschleunigt die Zollsensung immens. Wo immer in Europa nach 1860 ein Handelsvertrag geschlossen wird, enthält er die Klausel, und mit jedem Abschluss kommt eine Zollsensung nicht nur den beiden Unterzeichnern zugute, sondern allen anderen Teilnehmern des Meistbegünstigungsnetzwerkes.

Die Zölle für gewerbliche Güter fallen dadurch von durchschnittlich 25 auf etwa zehn Prozent, was arbeitsteilige Produktionsprozesse über Staatsgrenzen hinweg erleichtert. Länder können sich nun auf jene Güter spezialisieren, bei denen sie Kostenvorteile haben. So werden Stahlerzeugnisse aus dem Ruhrgebiet im Maschinen- und Lokomotivbau in Südwestdeutschland und Franken verar-

beitet, von wo aus die Maschinen zurück in die Kohlreviere wandern.

Der Wirtschaftsboom, den viele Staaten in Europa damals erleben, wird allerdings nicht allein durch niedrige Zölle bewirkt. Das Bevölkerungswachstum, das hohe Innovationstempo, der Bau des europäischen Eisenbahnnetzes und institutionelle Reformen spielen ebenfalls eine Rolle. Die Intensivierung des Welt Handels, die heute als erste Globalisierung bezeichnet wird, stellt sich jedenfalls erst am Ende des Jahrhunderts ein, als die meisten Länder ihre Zölle schon wieder angehoben haben. Frankreich, das nie so konsequent wie Großbritannien zur Freihandelspolitik übergegangen ist, verhängt nach 1870 wieder Zölle, insbesondere gegen landwirtschaftliche Importe. Die USA gehören seit ihrer Gründung zu den merkantilistischen Ländern: Mit dem Schutzzollgesetz von 1861 und im Verlauf des Bürgerkrieges schraubt das Land die Einfuhrzölle noch einmal deutlich nach oben, auf durchschnittlich 50 Prozent.

Auch das deutsche Kaiserreich reht sich in die Riege der Protektionisten ein, vor allem aus innenpolitischen Gründen. Denn nach dem Bruch mit den Nationalliberalen findet Reichskanzler Bismarck seine neue Machtbasis bei den Konservativen und Agrariern. Außerdem ist der Haushalt des jungen Kaiserreiches chronisch unterfinanziert, und Bismarck hofft, dem Reich durch Zölle auf Getreide und Eisen eine Einnahmequelle zu verschaffen. Am Vorabend des Ersten Weltkriegs liegt das Deutsche Reich mit durchschnittlichen Zöllen von 22 Prozent auf Nahrungsmittel und zehn Prozent auf gewerbliche Erzeugnisse aber immer noch am unteren Rand des kontinentaleuropäischen Spektrums.

Dass diese Rückkehr zum Protektionismus dem Wohlstandszuwachs in Europa nicht schadet, liegt maßgeblich an den allerorten sinkenden Transportkosten. Dies gleicht die Zollbelastung mehr als nur aus. Insgesamt wird der internationale Handel also trotzdem billiger.

ANZEIGE

Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH _ Co. KG
Platzhalter 100.0mm x
70.5mm

Danach muss die Welt fast ein Jahrhundert lang auf die nächste Zollsensungswelle warten. Der Erste Weltkrieg hat den Handel spürbar eingeschränkt, und nach dem Krieg versuchen viele Länder, ihre Industrie durch hohe Außenzölle zu schützen und ihre Staatshaushalte auf diese Weise zu sanieren. Während der Weltwirtschaftskrise verhängen die USA das berühmte Smoot-Hawley-Zollgesetz mit Durchschnittszöllen von 60 Prozent und sogar Großbritannien kehrte ins Lager der Protektionisten zurück.

Sämtliche Versuche, den Protektionismus zurückzudrängen, scheitern in dieser Zeit. Die Durchsetzung des Freihandels hängt eben nicht nur von wissenschaftlichen Argumenten und der politischen Überzeugungskraft seiner Befürworter ab, sondern auch von der ökonomischen Lage. Die Weltwirtschaftskrise verhindert Zollsensungen, wie sie vor allem die Wirtschaftsabteilung des Völkerbundes beharrlich fordert. Und auch die rasche Rückkehr zum Freihandel nach dem Zweiten Weltkrieg lässt sich nicht allein auf einen Konsens unter den Staaten des Westens zurückführen. Möglich ist sie nur aufgrund der günstigen wirtschaftlichen Entwicklung.

Die aktuelle Zollpolitik der USA markiert einen historischen Wendepunkt

Die treibende Kraft sind diesmal die USA, die ähnlich wie Großbritannien in der Mitte des 19. Jahrhunderts zur Weltwirtschaftsmacht herangewachsen sind. Traditionell gibt es in den USA nur wenige Anhänger des Freihandels. Unter Präsident Franklin D. Roosevelt und seinem Außenminister Cordell Hull aber setzen sich für kurze Zeit die Befürworter niedriger Zölle durch und beginnen Mitte der Dreißigerjahre, liberale Handelsverträge abzuschließen.

Um die Zölle drastisch zu senken, bedarf es dabei gar nicht so sehr einer aktiven Freihandelspolitik. Denn die Vereinigten Staaten erheben damals wie die meisten Länder überwiegend »spezifische Zölle«. Sie legen also für eine bestimmte Warenmenge (etwa eine Tonne Kunstdünger) einen bestimmten Geldbetrag fest (zum Beispiel 15 Dollar). Die Zollbehörden müssen die Ware dann nur noch wiegen. Heute dagegen wird üblicherweise ein Prozentsatz des Einfuhrwertes als »Wertzoll« erhoben: Egal, wie hoch der Warenwert auf dem Markt gerade ist, der Zoll bleibt im Verhältnis immer gleich. Bei »spezifischen Zöllen« hingegen sinkt der Zollanteil, wenn der Marktwert steigt: Wenn eine Tonne Kunstdünger 150 Dollar kostet, entspricht der Zoll von 15 Dollar einem Satz von zehn Prozent. Verdoppelt sich der Preis auf 300 Dollar, sinkt der Zollsatz auf fünf Prozent.

Genau dieser Effekt tritt nach dem Zweiten Weltkrieg ein: Die Preise für alle Güter steigen stark an, wodurch sich der prozentuale Einfuhrzoll binnen weniger Jahre deutlich reduziert. So werden die protektionistischen USA zu einem Land mit vergleichsweise niedrigen Zöllen von durchschnittlich nur noch 13 Prozent.

Wie ehemals Großbritannien profitieren sie als die weltweit führende Wirtschaftsmacht am meisten von den globalen Absatzmärkten und machen sich für den Freihandel stark. Widerspruch kommt ausgerechnet aus Großbritannien, das die großen und gut geschützten Märkte des Commonwealth nicht ohne Weiteres für die amerikanischen Exportgüter freigeben will. 1947 gelingt es den USA schließlich,

mit mehr als zwanzig Staaten einen einheitlichen Handelsvertrag zu schließen, das General Agreement on Tariffs and Trade, kurz Gatt.

Ähnlich wie der Cobden-Chevalier-Vertrag legt das Gatt die Zollsensung und den Abbau von Handelsbeschränkungen als Grundsätze fest und verpflichtet die Mitglieder auf die unbedingte Meistbegünstigung. Von den Siebzigerjahren an sinken die Zollsätze auf den niedrigen Stand, an den wir uns heute vermutlich viel zu sehr gewöhnt haben.

1995 wird das um China erweiterte Gatt in die World Trade Organization (WTO) überführt. Das bedeutet jedoch nicht, dass es zwischen den Mitgliedsstaaten fortan keine Beschränkungen mehr gibt. Die Liste der Handelshindernisse umfasst eine Vielzahl von Instrumenten, von bürokratischen Auflagen bis zu Exportsubventionen.

Die beiden großen historischen Phasen des Freihandels und des Zollabbaus – die Ära von Cobden und Chevalier und das Zeitalter des Gatt – eint, dass sie durch die jeweiligen Freihandels-Hegemonen Großbritannien und USA initiiert und getragen wurden. Hinter einer lautstarken Freihandelsrhetorik stand jedoch nicht immer eine entsprechende Politik. Und zu keinem Zeitpunkt war der Freihandel umfassend: Niedrige Zollsätze in Europa oder den USA korrespondierten mit hohen anderswo oder mit lokalem Protektionismus wie im Fall der europäischen Agrarpolitik.

Die aktuelle Zollpolitik der USA markiert trotz solcher inneren Widersprüche einen Wendepunkt. Ostentativ hat die Trump-Regierung den Konsens aufgekündigt, der sich seit den Cobden-Chevalier-Verträgen durchgesetzt hat: den Grundsatz der Reziprozität – dass Handelspolitik also auf Gegenseitigkeit beruht. In teils mehrjährigen Verhandlungen, mit manchmal schmerzhaften Kompromissen und unter Inkaufnahme innenpolitischer Spannungen tarierten Staaten bislang das Handlungsoptimum aus. Die US-Regierung erwartet nun einseitige Zugeständnisse. Die Zollpolitik wird dadurch zum Schauplatz eines politischen Kräftemessens – und viele scheinen gewillt zu sein, sich auf Donald Trumps Rhetorik des Drohens und Revanchierens einzulassen. Die nun angekündigte Erhöhung der Zölle auf Waren aus der EU und Mexiko auf 30 Prozent ist der jüngste Schachzug in diesem Machtspiel.

Schon jetzt ähnelt der handelsgewichtete Durchschnittszollsatz der USA von 17,6 Prozent (der aus den jüngsten »Zollkompromissen« hervorgegangen ist) den hohen Werten aus der Zeit nach der Weltwirtschaftskrise in den Dreißigerjahren. Dass diese Entwicklung vor allem die amerikanischen Konsumenten trifft, ist richtig. Aber das ändert nichts daran, dass sie auch die deutsche Wirtschaft und die vieler anderer Länder beeinträchtigt. Es wird daher viel davon abhängen, ob sich die internationale Staatengemeinschaft von der US-Regierung in bilateralen »Deals« auseinandertreiben lässt oder ob sie die historische Errungenschaft einer wechselseitigen Handelspolitik gegen Trumps handelsimperialistische Kampfansagen verteidigt.

Jan-Otmar Hesse lehrt Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Bayreuth.

Dieser Text beruht auf seinem Beitrag in der aktuellen Ausgabe von ZEIT Geschichte über das Zeitalter des Imperialismus