

Carsten, Laura et al.

Article

Global Economic Governance - das Management der Weltwirtschaft ein Jahr nach dem G-8-Gipfel von Heiligendamm

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Carsten, Laura et al. (2008) : Global Economic Governance - das Management der Weltwirtschaft ein Jahr nach dem G-8-Gipfel von Heiligendamm, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 61, Iss. 15, pp. 3-29

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164583>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Global Economic Governance – das Management der Weltwirtschaft ein Jahr nach dem G-8-Gipfel von Heiligendamm

3

Am 11. und 12. Juli 2008 fand in den Räumen der Akademie für Politische Bildung Tutzing unter der Leitung von *Saskia Hieber* und *Wolfgang Quaisser*, Akademie für Politische Bildung Tutzing, sowie *Stefan A. Schirm*, Ruhr-Universität Bochum, die Tagung »Global Economic Governance – das Management der Weltwirtschaft ein Jahr nach dem G-8-Gipfel von Heiligendamm« statt. Die Veranstaltung nahm ein Jahr nach dem G-8-Gipfel die Diskussion um ein besseres Management der Weltwirtschaft wieder auf und fragte – nach einer Bestandsaufnahme der Globalisierung der Finanzmärkte und des Welthandels – nach Möglichkeiten für ihre Governance durch die Staatengemeinschaft. Im Vordergrund standen die Analyse der Chancen und Risiken internationaler Handels- und Kapitalbewegungen, ihre Auswirkungen auf nationale Gesellschaften und die Strategien für ein effizienteres, aber auch legitimeres Management durch internationale Organisationen. Diese Fragen wurden von Experten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft diskutiert. Einige der dort vorgestellten Referate sind hier dokumentiert. Weitere Materialien zur Tagung befinden sich auf der Website der Ruhr-Universität Bochum unter: www.ruhr-uni-bochum.de/Isip.

Kontroversen der Global-Economic-Governance-Debatte

Mit der aktuellen Finanzkrise stehen die Probleme des Managements der Weltwirtschaft und die Vorschläge zu seiner Verbesserung im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Strategien für eine bessere Global Economic Governance (GEG) sind aber schon seit längerem Thema für Regierungen, Wirtschaft und Wissenschaft. Die Suche nach besserer GEG reicht zurück zur Verschuldungskrise Lateinamerikas in den 1980er Jahren, den Finanzkrisen in Asien 1997/98 und Argentinien 2001 und erstreckt sich über die transatlantischen Handelskonflikte bis zum Stillstand bei den aktuellen Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels innerhalb der Welthandelsorganisationen (WTO). Warum gelingt bis heute keine bessere GEG, und wie könnte diese aussehen?

Drei Kontroversen über GEG scheinen zentral für die Interpretation der Performanz weltwirtschaftlicher Steuerung, für die Erklärung der Schwierigkeiten einer Reform und für das Verständnis der Debatte über neue Formen von GEG: Ers-

tens ist in der Debatte durchaus umstritten, ob überhaupt ein Problem existiert, dass eine Reform der GEG zwingend nötig macht. Zweitens werden in der Debatte oftmals analytische und normative Zugänge zum Thema in Gegensatz zueinander gebracht. Drittens wird in der Debatte zu wenig auf die Motive der handelnden Akteure, auf gesellschaftliche Ideen und Interessen fokussiert.

Existiert ein Problem das bessere GEG nötig macht?

Die Positionen zu GEG in Wissenschaft, Wirtschaft und Regierungen hängen entscheidend davon ab, inwieweit das bisherige Management der Weltwirtschaft als Erfolg oder aber als Misserfolg gesehen wird. Gerade die Beantwortung der Frage nach einer Reform der zuständigen internationalen Wirtschaftsorganisationen – Internationaler Währungsfonds (IWF) und WTO – wird geprägt von der Interpretation ihrer Performanz und von der Identifikation eines Governance-Problems. Hier zeigt sich deutlich die Bandbreite sozialer Konstruktion von Realität in Abhängigkeit von Ideen und Interessen der Interpretierenden.

Beispielsweise kann die Performanz der WTO und ihres Vorläufers GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) sowohl als erfolgreich wie auch als dringend reformbedürftig gesehen werden. Für einen enormen *Erfolg* von GATT und WTO spre-



Stefan A. Schirm*

* Prof. Dr. Stefan A. Schirm ist Professor für Politikwissenschaft und Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Politik an der Ruhr-Universität Bochum. Zuvor lehrte er an den Universitäten München und Stuttgart und forschte an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) sowie als J. F. Kennedy Fellow an der Harvard University.

chen, dass der Welthandel in den letzten Dekaden nicht nur sehr stark gestiegen ist, sondern auch wesentlich stärker als das Weltsozialprodukt wuchs – in den letzten 20 Jahren fast doppelt so stark (Zahlen des IWF in Schirm 2007b, 3). Damit war der Welthandel einer der Hauptmotoren von Globalisierung gemessen als Wachstum des Anteils grenzüberschreitender Ökonomie an der gesamten Wirtschaftstätigkeit. In mehreren Verhandlungsrunden war es den Mitgliedstaaten des GATT gelungen, tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse stark zu verringern und somit den Austausch von Gütern und Dienstleistungen erheblich zu verbilligen. Diese besseren politischen Rahmenbedingungen für den Welthandel wurden ergänzt durch technische Neuerungen wie die Containerisierung und das Internet, die ebenfalls internationalen Handel günstiger machten. Anders als oftmals in den Medien dargestellt, profitierten nicht nur die Industrieländer, sondern auch die Entwicklungsländer von diesem Prozess – sie konnten ihren Anteil an den Weltexporten von 23% (1985) auf 31% (2004) steigern (Zahlen von IWF und WTO in Schirm 2007a, 174). Während sich manche Entwicklungsländer durch den Außenhandel, durch »export-led-growth« zu Schwellenländern entwickelten, beteiligten sich andere aber kaum am Welthandel. Insgesamt trug das Wachstum des Welthandels erheblich zur Mehrung weltweiten Wohlstands bei und kann somit als Erfolg von GATT und WTO verbucht werden.

Die Performanz von GATT und WTO kann aber auch als *Misserfolg* gesehen werden, wenn etwa das Scheitern der gegenwärtigen WTO-Verhandlungsrunde von Doha in den Vordergrund gerückt wird. Seit 2001 versuchen die mittlerweile 153 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation weitere Liberalisierungen zu erzielen und dabei die Bedürfnisse der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen. Die Doha-Runde ist aber geprägt von neuer Polarisierung zwischen Nord und Süd (etwa beim Treffen in Cancún 2003), der Aussetzung der gesamten Verhandlungen (2006) und weiterhin festgefahrenen Positionen besonders zwischen Industrie- und Schwellenländern (2008). Eine Reform der Entscheidungs- und Ausgleichsstrukturen der WTO scheint hier vielen angebracht zu sein. Die Erfolglosigkeit der WTO-Runde von Doha hat in den letzten Jahren zunehmend zum Abschluss bi- und plurilateraler Handelsabkommen zwischen zwei oder mehreren Staaten geführt, die die multilaterale Basis für Global Governance unterminieren und deren Schwäche dokumentieren.

Ähnlich kontrovers wie GATT und WTO wird oft auch die Rolle des IWF bei der Governance der Finanzmärkte diskutiert. Die Verschuldungs-, Währungs- und Finanzkrisen in vielen Ländern und Weltregionen werden hier oft als Ausdruck des *Misserfolgs* des IWF gewertet. Beispielsweise konnte die Verschuldungskrise Lateinamerikas erst nach gut einem Jahrzehnt beigelegt werden, und die Finanzkrise in Asien 1997/98 konnte trotz Warnungen nicht verhindert wer-

den und führte viele vormals boomende »Tiger«-Länder in tiefe Rezessionen. Besonders kritisiert wurde der IWF auch im Fall der Argentinienkrise 2001, als der Fonds dem Land Hilfestellung verweigerte. Die gegenwärtige Finanzkrise in den Industrieländern hätte schließlich nach Meinung vieler Kritiker durch eine strengere und international koordinierte Aufsicht über Banken und Rating-Agenturen besser gemanaged oder sogar verhindert werden können. Diese Schwächen von Global Financial Governance lassen den Ruf nach einer Reform internationaler Organisationen, wie dem IWF, oder auch nach der Schaffung neuer Aufsichtsinstitutionen für Banken (neben dem Basel-II-Abkommen) laut werden.

Wie beim Welthandel lässt sich aber auch hinsichtlich der Finanzmärkte argumentieren, dass kein Governance Problem besteht und vielmehr *Erfolge* zu konstatieren sind: Erstens sind die Finanzkrisen in Schwellenländern alle erfolgreich bewältigt worden. Die betroffenen Staaten und Regionen prosperieren heute wieder und haben teilweise so hohe Devisenreserven aufgebaut, dass sie externe Hilfe geringerem Ausmaß benötigen als früher. Zweitens würden durch eine stärkere Steuerung der Finanzmärkte möglicherweise Marktkräfte und ihre wachstumsfördernde Dynamik geschwächt. Daher argumentieren vor allem in Industrieländern viele Beobachter, dass Finanzkrisen im Prinzip sinnvolle Korrekturen des Marktes seien, die zwar abgefedert, aber nicht durch Reglementierung vermieden werden sollten.

Zusammengenommen kann die Entwicklung des Welthandels und der Finanzmärkte sowie ihre Governance gerade durch WTO und IWF sehr unterschiedlich interpretiert werden. Aus diesen unterschiedlichen Interpretationen folgen auch sehr unterschiedliche Positionen hinsichtlich der Notwendigkeit und der Strategie einer Reform von GEG. In der Uneinigkeit über Problemdruck und Reformnotwendigkeit liegt eine zentrale Ursache für die Schwierigkeiten, GEG zu verändern.

Soll GEG normativen Zielen oder empirischer Analyse folgen?

Die Klarheit wissenschaftlicher Untersuchung und journalistischer Berichterstattung sowie die Umsetzbarkeit politischer Positionen zu GEG wird oftmals eingeschränkt durch einen Antagonismus normativer und analytischer Zugänge. Wishful thinking darüber, wie die Welt aussehen sollte, und normative Vorstellungen von Gerechtigkeit und Partizipation sind selbstredend wichtig und dienen der Findung von grundlegenden Zielsetzungen jedweder Politik. Werden diese aber mit der Analyse konkreter Probleme und Strukturen von Global Governance in Gegensatz gestellt, dann wird Erkenntnisgewinn ebenso erschwert wie die Entwicklung

praktikabler neuer Strategien etwa zum Management von Finanzkrisen.

Drei Beispiele für den häufigen Antagonismus zwischen normativen und analytischen Zugängen der GEG-Debatte seien hier aufgeführt (vgl. Schirm 2007a, 251–266; 2007b, 8–15):

(1) Normativ hergeleitet sind oftmals die Forderungen nach einer Demokratisierung internationaler Organisationen wie dem IWF durch Stärkung »Empowerment« der Mitwirkungsmöglichkeiten von Entwicklungsländern (EL) und von Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs). Nach der normativen Logik »one country – one vote« (EL) und der korporatistischen Einbeziehung »der Zivilgesellschaft« (NGOs) erscheint diese Forderung möglicherweise legitim. Unter einer analytischen Betrachtung erweist sie sich aber als konterproduktiv, da die meisten EL und NGOs intern nicht demokratisch verfasst sind und ihre Stärkung innerhalb internationaler Organisationen daher nicht unbedingt zu einer demokratischeren GEG führen würde, sondern zu einer Privilegierung autoritär herrschender Eliten bzw. nicht demokratisch legitimierter Funktionäre.

(2) Ein weiteres Beispiel für normativ-analytischen Antagonismus ist die Forderung, die Schwellen- und Entwicklungsländer sollten dieselben Umwelt- und Sozialstandards einhalten wie die Industrieländer (IL). Diese Position ist normativ legitim, sind doch Menschenrechte und somit auch Umwelt- und Sozialbedingungen unteilbar und egalitär zu verfolgen. Analytisch im historisch-politischen Kontext betrachtet, ergibt sich aber das Problem, dass die Einhaltung von IL-Standards durch EL und SL zu einer erheblichen Verteuerung der Exporte aus EL und SL führen und damit deren Entwicklungschancen verringern würde. Aus diesem Grund lehnen EL und SL diese Forderungen von NGOs und von Lobbygruppen aus den IL auch als »verdeckten Protektionismus« ab.

(3) Vollkommen unterschiedliche Interpretationen über Globalisierung und das Management der Weltwirtschaft folgen auch aus der simplen statistischen Entscheidung, Entwicklungsfortschritte entweder im Länderdurchschnitt oder aber in Bezug auf die betroffene Bevölkerung zu messen: Geht man normativ von der souveränen Gleichheit der Staaten aus, dann zählt Simbabwe ebenso wie China gleichermaßen als eine (statistische) Einheit. Das Negativwachstum in ersterem Land gleicht das Positivwachstum in letzterem mehr als aus, Armut in Entwicklungsländern hätte zugenommen. Wird dagegen die Bevölkerung einbezogen, so geht es den Menschen in EL heute wesentlich besser als vor 20 Jahren, da gerade bevölkerungsreiche Staaten wie China, Indien, Indonesien, Brasilien erhebliche Wohlstandsgewinne verbuchen konnten. Bezieht man nun aber auch noch die oftmals sehr ungleiche Einkommensverteilung *innerhalb* die-

ser Staaten mit ein, so ergibt sich ein weiter differenziertes Bild: Von der Globalisierung der Weltwirtschaft haben zwar die meisten Menschen in EL und SL profitiert, der Wohlstandsgewinn wurde aber oft sehr ungleich innerhalb dieser Länder verteilt. Die Reformnotwendigkeit liegt möglicherweise nicht in erster Linie auf der Ebene der Global Governance, sondern auf der Ebene *nationaler* Politik, die Good Governance durch bessere interne Verteilung des Wohlstandszuwachses erreichen sollte.

Zusammengefasst, sind normative und analytische Zugänge zu GEG beide wichtig, sollten aber klar unterschieden werden. Normativ begründete Ansprüche an realweltliche Entwicklungen können die Problemanalyse verschleiern und zu Forderungen führen, die sich in der Praxis als kontraproduktiv erweisen. Effizienz und Legitimität von GEG können auf diese Weise in Widerspruch zueinander gebracht werden, obwohl sie nur zusammen zu einer wirkungsvollen – weil akzeptierten *und* problemorientierten – Governance führen können.

Ideen und Interessen als Motive der handelnden Akteure

Um die Entwicklung von GEG zu erklären und zu verstehen, warum Verhandlungsfortschritte bei der WTO und eine Reform internationaler Organisationen so schwierig ist, muss untersucht werden, wer handelt und warum. Begriffliche Kategorien wie »die USA«, »Brasilien« oder auch »die Entwicklungsländer« verstellen insofern den Blick auf tatsächliche Ursachen für die Entwicklung von GEG, als sie »nationale Interessen« suggerieren, die selten die tatsächlichen Motive hinter Verhandlungspositionen sind. Hier scheint eine gesellschaftsorientierte Erklärung für außenwirtschafts-politische Positionen von Regierungen wichtig, die den Blick auf spezifische materielle Interessen und auf in einer Gesellschaft vorherrschende Werte und Ideen lenkt.

Gerade im Bereich der Economic Governance geht es oftmals in erster Linie um *Interessen* von Lobbygruppen. Die Erwartung von Gewinnen oder Verlusten durch Liberalisierungen entscheidet über Positionen von Branchen, von Kapitalgebern und Arbeitnehmern, die wiederum ihre Regierung beeinflussen. Gewerkschaften und Arbeitgeber ziehen bei Handelsliberalisierungen oft an einem Strang, da Gewinne und Jobs oft gemeinsam von stärkerem Wettbewerb profitieren können oder aber bedroht sind. Beispielsweise geht es bei der Doha-Runde der WTO nicht wirklich um »nationale Interessen«, sondern vielmehr um das Interesse der Exportindustrie in den IL, besseren Zugang zu den Märkten der EL und SL zu erhalten, während die Bauernverbände der IL ihre Klientel vor günstigen Wettbewerbern aus EL und SL schützen wollen. Die Lobbygruppen in vielen EL und SL beeinflussen ihre Regierungen oftmals in die gegenteilige

Richtung: Während das Agrobusiness Zugang zu den Märkten der IL möchte, fürchten große Teile des Industrie- und Dienstleistungssektors in EL und SL die Konkurrenz aus den IL (vgl. Schirm 2007a, 309–316). Der Stillstand und das mögliche Scheitern der WTO-Verhandlungen sind also vornehmlich eine Folge der gegensätzlichen Interessen von Lobbygruppen und der fehlenden Fähigkeit von Regierungen, einen Ausgleich der Interessen intern und international zu erreichen.

Neben materiellen Interessen sind aber auch *Ideen* wichtige Motive für die Positionen der Akteure der GEG. Regierungen werden nicht nur von Lobbygruppen beeinflusst, sondern können in ihren Positionen auch von im jeweiligen Land vorherrschenden Ideen und Werten ihrer Wählerschaft beeinflusst werden. Für den Bereich der Economic Governance können dabei unterschiedliche Ideen etwa über »individuelle Selbstverantwortung versus kollektive Solidarität« sowie »Vertrauen in Marktkräfte versus staatliche Koordinierung der Ökonomie« eine erhebliche Rolle spielen. Eine substanzielle Reform der IWF-Strategie zum Management der Finanzmärkte scheiterte bisher auch an den unterschiedlichen Positionen selbst zwischen den G-7-Industrieländern. Während beispielsweise die Position der US-Regierung vom höheren Vertrauen in Marktkräfte und der Betonung von Eigenverantwortung (auch der Staaten in der Weltwirtschaft) in der amerikanischen Bevölkerung geprägt wird, spiegelt die Position der deutschen Regierung die in Deutschland stärker anzutreffende Idee staatlicher Koordinierung der Märkte und kollektiver Solidarität für Notleidende auch im weltwirtschaftlichen Kontext (vgl. Schirm 2008, 11–20): Konsequenterweise befürwortet die Bundesregierung stärker als die US-Regierung eine Ausweitung der Aktivitäten des IWF auf Armutsbekämpfung. Washington sieht dagegen eher die Gefahr eines *Moral Hazard*, mit dem private Marktakteure und EL durch ein umfangreiches Sicherheitsnetz des IWF zu risikoreichem Verhalten verführt werden können.

Insgesamt ist es wichtig, bei der Analyse der GEG-Debatte nach den handelnden Akteuren und ihren spezifischen Motiven zu suchen. Nur wenn dominante gesellschaftliche Interessen und Ideen innerhalb der Staaten betrachtet werden, können Regierungspositionen und Erfolge sowie Misserfolge von Verhandlungen über neue GEG erklärt werden. Nur wenn Interessen und Ideen in neue Governance-Strategien integriert werden, kann ein besseres Management der Weltwirtschaft gelingen.

Literatur

Schirm, S. A. (2007a), *Internationale Politische Ökonomie*, 2. erw. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden.

Schirm, S.A. (2007b), »Analytical Overview. State of the Art of Research on Globalization«, in: S.A. Schirm (Hrsg), *Globalization. State of the Art and Perspectives*, Routledge Publishers, London, 1–21.

Schirm, S.A. (2008), »Domestic Ideas and Interests in Global Governance: Comparing German and U.S. Preference Formation«, Einaudi Center for International Studies WP No. 2-08, www.einaudi.cornell.edu.



Martin Hüfner*

Chancen und Risiken globaler Finanzmärkte

Die Welt befindet sich in der größten Bankenkrise seit dem zweiten Weltkrieg. Da kann man nicht abstrakt und sine ira et studio über Chancen und Risiken der globalen Finanzmärkte reden. Da muss man natürlich über die aktuelle Krise sprechen und wie sie überwunden werden kann. Denn wenn es nicht gelingen sollte, die jetzige Krise zu überwinden und wieder zu normalen Verhältnissen zu kommen, dann haben wir am Ende vielleicht gar keine globalen Finanzmärkte mehr, über deren Chancen und Risiken wir diskutieren können.

Nutzen

Ich beginne trotzdem mit einer allgemeinen Bemerkung. Der Nutzen der internationalen Finanzmärkte für das Funktionieren der Realwirtschaft steht außer Frage. Ich habe noch nie einen Finanzchef eines Unternehmens oder einen Kapitalanleger gesprochen, der sagt, dass es ihm ohne die Dienstleistungen der Finanzmärkte besser ginge. Finanzmärkte werden gebraucht u.a.

- zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs in der Wirtschaft, vor allem auch im Auslandsgeschäft. Ohne die Mitwirkung der Finanzindustrie wäre der internationale Handel nur ein Bruchteil dessen, was er heute ist, mit entsprechenden Wohlstandsverlusten;
- zur Bereitstellung von Bargeld in der Volkswirtschaft. Ohne Bargeld (bzw. die immer wichtiger werdenden Kreditkarten als Substitute von Bargeld) wären die Transaktionskosten der Arbeitsteilung unvergleichlich höher, wiederum mit entsprechend negativen Effekten für den Wohlstand;

- zur Finanzierung von Betriebsmitteln und Investitionen in den Unternehmen und zur Abwicklung des Kapitalverkehrs in einer Volkswirtschaft. Wie will man die Ersparnis einer Volkswirtschaft den Investoren zukommen lassen, wenn es nicht die dazwischen geschaltete Finanzindustrie gäbe?
- Und schließlich in letzter Zeit immer wichtiger: zum Management der Risiken aus dem Geldverkehr, zum Beispiel im Bereich der Währungen oder bei Krediten. Wenn es die diversen Absicherungstechniken durch Derivate nicht gäbe, die in den letzten Jahren entwickelt wurden und die in der Öffentlichkeit so oft kritisiert werden, wäre das Leben für viele Unternehmen und Sparer viel schwerer. Dann würden Unternehmen beispielsweise erheblich mehr unter der Aufwertung des Euro auf den Devisenmärkten leiden, oder Sparer könnten sich weniger gegen Schwankungen auf den Kapitalmärkten absichern.

Natürlich sind die internationalen Finanzmärkte nicht perfekt. Es gibt immer wieder Klagen über einzelne Produkte, die nicht die Rendite erbringen, die sich der Investor wünscht, oder über einzelne Banken, die nicht die richtigen Ratschläge geben. Aber ohne die Dienste der Finanzindustrie leben zu müssen, wäre wie ohne Computer oder ohne Strom zu leben. Es ist möglich, aber wesentlich mühsamer.

Eine ganz andere Frage ist freilich, ob die Dienstleistungen der Finanzindustrie auch im eigenen Land erbracht werden müssen. Mit den internationalen Finanzmärkten ist es wie mit der Stahlindustrie oder vielen anderen Sektoren in einer Volkswirtschaft. Man braucht die Produkte zum Funktionieren der Volkswirtschaft. Es ist aber keineswegs so, dass auch die Produktion selbst in dem Land durchgeführt werden muss. Wenn es keine Finanzmärkte in Deutschland gäbe, dann müssten die Dienstleistungen eingeführt werden.

Deutschland hat sich etwas halbherzig zugunsten der Eigenproduktion der Finanzprodukte entschlossen. Es gibt hier einen Finanzsektor. Er trägt aber nur 3,5% zur gesamten Wertschöpfung des Landes bei. In anderen Ländern wie etwa der Schweiz oder Großbritannien liegt der Anteil wesentlich höher (13 bzw. 6%). Viele moderne Finanzprodukte wie etwa Hedge-Fonds oder Private Equity Fonds, aber auch bestimmte Finanzierungen werden heute primär aus dem Ausland importiert, vor allem aus London, aber auch aus New York oder Zürich.

Gleichwohl erbringt der Finanzsektor (nur Banken) in Deutschland immer noch eine Bruttowertschöpfung von ca. 70 Mrd. €. Er ist dabei nach dem Gesundheitswesen, dem Bau und der Autoindustrie eine der größten Branchen überhaupt. Er rangiert noch vor dem Maschinenbau und vor der Elektroindustrie. Wer auf diesen Sektor verzichten woll-

* Dr. Martin Hüfner ist Chefvolkswirt, HF Economics Ltd.

te, verzichtete damit auf 3½% des Bruttoinlandsprodukts oder rund 680 000 Arbeitsplätze. Wer keine Banken in Deutschland haben wollte, müsste sich nach anderen Arbeitsplätzen für diese Menschen umsehen.

Kosten

Das Problem der Finanzmärkte ist es, dass es immer wieder zu Krisen und Übertreibungen kommt. Banken haben sich beispielsweise in den letzten zwölf Monaten seit der Diskussion über ihre Corporate Governance in Heiligendamm nicht gerade mit Ruhm bekleckert. Sie haben weltweit über 400 Mrd. US-Dollar Abschreibungen vorgenommen. Es gibt Schätzungen, dass das erst weniger als die Hälfte aller insgesamt notwendigen Abschreibungen sind. Ein Großteil der Abschreibungen entfiel dabei auch auf die deutschen Banken, wobei viele doch immer dachten, dass deutsche Institute besser = konservativer wären.

Es wurden bzw. werden weltweit über 60 000 Beschäftigte im Zusammenhang mit der Finanzkrise abgebaut. Darüber hinaus ist ein erheblicher Vertrauensschaden entstanden. Er führt dazu, dass für die Unternehmen die Kosten von Absicherungsprodukten, aber auch der Finanzierungen insgesamt gestiegen sind. Unternehmen zahlen heute deutlich mehr Zinsen, wenn sie kurz- oder langfristiges Geld aufnehmen oder Anleihen am Markt platzieren.

Natürlich gibt es in jeder Marktwirtschaft und in jedem Sektor Krisen und Pleiten. Das marktwirtschaftliche System beruht auf trial and error. Es müssen Entscheidungen über die ungewisse Zukunft getroffen werden, die sich als richtig oder falsch erweisen können. Wichtig für eine Marktwirtschaft ist nur, dass die Menge der richtigen Entscheidungen größer ist als die der falschen. Das Problem der Banken ist nun, dass hier Krisen häufiger als in anderen Sektoren auftreten und dass sie immer auch erhebliche Rückwirkungen auf die Realwirtschaft haben. Wenn ein Stahlwerk schließen muss, dann ist das für die Beschäftigten und für die Kapitalgeber sicherlich sehr schwer. Wenn eine Bank – auch wenn sie nur von mittlerer Größe ist – insolvent wird, dann ist das eine Gefahr für die gesamte Volkswirtschaft.

Umso schlimmer ist es, dass Krisen im Banksektor nicht zufällig auftreten. Der amerikanische Ökonom Hyman Minsky – der in den letzten Monaten »wiederentdeckt« wurde – stellte die Hypothese auf, dass Banken in einer stabilen Aufwärtsentwicklung der Realwirtschaft immer risikoreichere Positionen eingehen und dass es in der Folge schließlich zu einer Krise der Finanzmärkte kommt, die sich dann negativ auf die Realwirtschaft auswirkt. Wenn man sich die Abfolge der Finanzmarktkrisen der letzten Jahre anschaut, dann spricht manches für diese These. Seit Anfang der achtziger Jahre gab es – um nur die wichtigsten zu nen-

nen – die Mexiko-Krise, die Savings- und Loan-Krise in den USA, den Schwarzen Montag 1987 am Aktienmarkt, die Lateinamerika-Krise, die Russland-Krise, die Südostasien-Krise, die Dot.com-Krise und schließlich seit 2007 die Subprime-Krise.

Die entscheidende Frage der Global Economic Governance ist daher: Wie kann man den Nutzen der globalen Finanzmärkte erhalten, ohne die Kosten andauernder Krisen in Kauf zu nehmen? Welche Optimierungsstrategien gibt es?

Optimierungsstrategien (I): Mehr Staat

Vor ein paar Jahren hätten viele gleich eine Lösung parat gehabt: Banken müssen verstaatlicht werden. Es gab in der Nachkriegszeit immer wieder Wellen, in denen die Verstaatlichung der Banken gefordert wurde – sie tauchten so regelmäßig und so häufig auf wie das Ungeheuer von Loch Ness.

Diesmal ist erstaunlich wenig davon zu hören. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Erstens sind es in Deutschland vor allem die staatlichen Institutionen gewesen, die in der Krise Fehler gemacht haben: die Landesbanken und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (mit ihrer Beteiligung an der IKB). Das hat dem Staat keine besondere Glaubwürdigkeit in dieser Sache verliehen.

Der Grund dafür, dass die Landesbanken so stark betroffen waren, liegt freilich nicht zwangsläufig in der öffentlich rechtlichen Eigentümerstruktur oder in einer dadurch bedingten mangelnden Professionalität. Entscheidend war vielmehr, dass die Landesbanken im Jahr 2005 kurz vor der Aufhebung der Gewährträgerhaftung und der Anstaltslast besonders viel Liquidität (zu den damals noch günstigeren Konditionen) aufgenommen hatten und dass sie dieses Geld anlegen mussten, bis sie es zur Refinanzierung ihres Geschäfts nutzen konnten. Die Landesbanken haben dieses Geld dann in gut geratete Anlagen investiert und waren somit besonders betroffen von den Fehlern der Rating-Agenturen. Bei den Privatbanken gab es keinen solchen Anlagedruck.

Zweitens besteht derzeit keine besonders große Neigung der Politiker, für einen so unbeliebten Sektor wie den Finanzsektor (den der Bundespräsident erst kürzlich ein »Monster« nannte) Verantwortung zu nehmen und dann in der Öffentlichkeit damit in Verbindung gebracht zu werden.

Drittens haben die Politiker wohl auch verstanden, dass in der hochkomplexen Welt der globalen Finanzmärkte das Management der Banken nicht mehr so einfach ist, wie das früher einmal der Fall war. Bei einer Verstaatlichung lädt sich die Politik Risiken auf, mit denen sie am Schluss nicht wirk-

lich umgehen kann. Das war einmal einfacher, als man nur Spareinlagen hereinnehmen und dafür Kredite herauslegen musste. Auch die Sparkassen haben inzwischen kein größeres Interesse mehr an den vielen Landesbanken.

Viertens spielt vielleicht auch eine Rolle, dass nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Systems die Attraktivität der Staatswirtschaft zurückgegangen ist. Freilich bin ich hier etwas unsicher, denn es gibt nach den nicht immer guten Erfahrungen mit Privatisierungen natürlich auch Tendenzen zur Renationalisierung.

Dass die Debatte über die Verstaatlichung der Banken nicht wiederauferstanden ist, ist gut. Tatsächlich würde auch der Staat die Risiken nicht besser managen können. Freilich sollte man den Tag hier nicht vor dem Abend loben. Was man noch nicht ausschließen kann, ist dass es zu einer »sanften Verstaatlichung« durch zunehmende Aufsicht und Regulierung des Bankensektors kommt. Nach der großen Bankenkrise 1931/32 wurde in Deutschland der Wettbewerb im Kreditgewerbe durch die Bindung der Preise an die Zinsen der Notenbank ausgeschlossen. In den USA wurde die Trennung von Commercial und Investmentbanking verordnet, und es wurde das Interstate Banking verboten. Wir wissen heute, dass diese Maßnahmen am Ende nicht hilfreich waren und dass sich dadurch allein keine Krisen verhindern lassen.

Jetzt steht wieder eine Reihe von zusätzlichen Vorschriften an. Vieles davon ist vernünftig, etwa die Erhöhung der Transparenz, die stärkere Kapitalunterlegung von strukturierten Produkten, die Veränderungen in den Bilanzierungsregeln, die Schaffung von globalen Aufsichtsstrukturen, die Beschränkung der Rolle der Rating-Agenturen und anderes. Es gibt hier eine ganze Liste, die das Financial Stability Forum entwickelt hat. Wo man nur vorsichtig sein muss ist, dass hier nicht zu viel des Guten getan wird. Mit Überregulierung ist niemandem genutzt, vor allem werden dadurch auch künftige Krise nicht verhindert.

Optimierungsstrategien (II): Zentralbanken

Wenn wir nicht mehr Staat auf den Finanzmärkten brauchen, hilft dann vielleicht »mehr Zentralbanken«? Die Zentralbanken spielten bei dem Management der Finanzmärkte in den letzten Monaten eine entscheidende Rolle. Sie waren es, die die Finanzmärkte vor einem größeren Kollaps retteten. Sie haben dabei hervorragende Arbeit geleistet:

- Sie haben den Markt schnell, effizient und ausreichend mit Liquidität versorgt, als die Liquidität knapp wurde, weil die Geldmärkte mangels Vertrauen der Marktparteien nicht mehr funktionierten. Hier hat sich vor allem die

Europäische Zentralbank einen Namen gemacht und Maßstäbe gesetzt.

- Sie haben – in den USA – die Zinsen gesenkt, um den Banken weitere Unterstützung zu geben. Ob das unbedingt erforderlich war, mag man freilich bezweifeln. Ich halte es mehr mit der Europäischen Zentralbank, die in dieser Hinsicht zurückhaltender war.
- Sie haben – das war die Federal Reserve – in einem kritischen Moment, als eine kleinere, aber für das Derivategeschäft in der ganzen Welt extrem wichtige Investmentbank ins Straucheln geriet (Bear Stearns), bei der Rettung dieser Bank und ihrer Zusammenführung mit JPMorgan eine entscheidende Katalysatorfunktion erfüllt.

Für solche Fälle von systemischen Risiken werden Zentralbanken immer wieder gebraucht. Das fällt in der Geldpolitik unter das Rubrum »lender of last resort«, obwohl es natürlich viel weiter geht. Ähnliche Funktionen hatten die Zentralbanken bei LTCM-Krise 1998 erfüllt oder bei der Mexiko-Krise Anfang der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts. Es waren alles Fälle, in denen die Finanzmärkte von größeren Zusammenbrüchen bedroht waren. So etwas wird auch in Zukunft immer wieder vorkommen. Das kann auch nicht von den Privaten übernommen werden. Es ist beruhigend zu wissen, dass es hier Zentralbanken gibt, die das Schlimmste zu verhindern wissen. Aber mehr müssen sie auch nicht machen.

Optimierungsstrategien (III): Marktteilnehmer

Wer keine weitergehenden staatlichen Strukturen wünscht und auch den Zentralbanken keine weitere Verantwortung übertragen will, der muss die Marktteilnehmer in die Pflicht nehmen, ihr Haus in Ordnung zu bringen. Hier sind die Probleme entstanden und hier müssen sie auch gelöst werden. Im Wesentlichen geht es dabei um fünf Bereiche:

Erstens müssen die Liquiditäts- und Risikomanagementsysteme der Banken verbessert werden. Hier haben sich manche Usancen eingeschlichen, die der Komplexität der globalen Finanzmärkte nicht gerecht werden.

Zweitens müssen die privaten Banken ihre Geschäftsmodelle überprüfen, inwieweit sie noch attraktiv genug sind, um ausreichend Kapital an den Aktienmärkten zu bekommen. Ein wichtiger Punkt ist hier die Rolle des Investmentbanking und des Eigenhandels in den Universalbanken. Es ist keine Frage, dass diese Bereiche für das Funktionieren des Bankgeschäfts benötigt werden. Das Problem liegt darin, dass sie – in der irrigen Erwartung, damit könne man leichtes Geld verdienen –, häufig nicht richtig dimensioniert und mit dem restlichen Kundengeschäft verzahnt sind.

Drittens muss die Krise genutzt werden, um die notwendigen Konsolidierungen zur Erreichung von stabilen Bankstrukturen in Europa zu erreichen. Wir haben in Europa zwar inzwischen eine Währungsunion mit einer einheitlichen Zentralbank, es gibt bisher aber noch keine wirklich paneuropäische Bank, die in allen wichtigen Märkten tätig ist. Wann wenn nicht jetzt kann eine solche Konsolidierung in Angriff genommen werden? In Deutschland werden derzeit große Teile des Privatkundengeschäfts neu verteilt. Das ist eine Chance für ausländische Institute, sich einen entsprechenden Marktanteil in der wichtigsten Volkswirtschaft der Europäischen Union zu besorgen. Es geht aber auch darum, dass deutsche Banken ihren Marktanteil ausbauen, um in stabilere Größenordnungen hineinzuwachsen.

Viertens, speziell für Deutschland: Die Landesbanken, die in der Krise so arg gebeutelt wurden, müssen ein vernünftiges Geschäftsmodell für die Zukunft entwickeln. In der Form, in der sie gegenwärtig existieren, sind sie überflüssig. Die Länder brauchen keine eigenen Banken. Wenn sie Finanzierungen durchführen oder industriepolitische Anliegen realisieren wollen, dann gibt es genügend Banken, die das gerne und kostengünstig für sie tun. Auch die Sparkassen brauchen heute keine eigenen Girozentralen mehr. Sie legen wie die private Konkurrenz auch ihre Gelder am Geldmarkt an oder nehmen dort Geld auf. Sie können die Dienstleistungen zum Beispiel des Auslandsgeschäfts auch bei privaten Banken zukaufen.

Es gibt in Deutschland meines Wissens nur zwei Landesbanken, die ein stabiles Geschäftsmodell aufweisen: das ist die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) mit einer eigenen Kundenbasis im Privatkundengeschäft und die Deka-Bank als Produzent von Fonds und Wertpapierprodukten für die Sparkassen. Natürlich könnten die Sparkassen die Fonds auch woanders einkaufen. Aber die Deka-Bank ist ein großer und wettbewerbsfähiger eigener Produzent und hat damit eine eigene Existenzberechtigung.

Wenn die jetzige Bankenkrise ein Gutes hat, dann das, dass sie vermutlich zu der längst fälligen Bereinigung der Landesbankszene führen wird. Am Ende werden wir dann vermutlich allenfalls ein oder zwei Landesbanken in Deutschland haben. Das würde die Stabilität des deutschen Bankensystems erhöhen, denn mit Landesbanken hat es auch in der Vergangenheit schon häufiger Probleme gegeben (Hessische Landesbank, Westdeutsche Landesbank, Berliner Landesbank).

Fünftens wäre auch eine Entkrampfung der Drei-Säulen-Trennung zwischen Sparkassen, Genossenschaftsbanken und privaten Banken wünschenswert, so wie sie in allen anderen Ländern Europas erreicht wurde. Natürlich soll es weiter alle drei Typen dieser Banken geben, wenn sie gebraucht werden. Es muss aber möglich sein, dass zwischen

den Gruppen geredet wird und vielleicht auch Bereinigungen stattfinden. Derzeit können Sparkassen zwar private Banken erwerben (so wie es die Landesbank Baden-Württemberg mit der BW-Bank tat), nicht aber private Banken auch Sparkassen. Das passt nicht.

Es könnte sein, dass die internationale Finanzkrise am Ende dadurch in die Geschichte eingeht, dass sie die Bankenstruktur im Hinblick auf Geschäftsstrategie und Konsolidierung nachhaltig verändert (und zwar anders als 1931/32 nicht durch staatliche Regulierung, sondern durch bessere Einsicht der Banken). Das wäre eine große Leistung. Aber damit es so kommt, muss noch viel geschehen. Die Banken sollten nicht nur sagen, dass dies die größte Krise der letzten 60 Jahre ist, sondern auch die Herausforderung annehmen, die Krise zum Katalysator für die größte Reform der letzten 60 Jahre zu machen. Wenn sie das nicht tun, könnte es sein, dass dann am Ende doch der Staat wieder eingreift.



Karlhans Sauerheimer*

Chancen und Risiken der Liberalisierung des Welthandels

Der Welthandel: Einige Fakten

Der Welthandel ist zwischen 1950 und 2006 real mit einer jährlichen Rate von 6% gewachsen. Die Weltproduktion hat im gleichen Zeitraum 3,9% jährlich zugenommen. Der Offenheitsgrad der Volkswirtschaften ist somit gestiegen: Ein immer größerer Teil der nationalen Produktion wird im Ausland abgesetzt, ein immer größerer Teil des heimischen Verbrauchs stammt aus dem Ausland.

Es lassen sich drei Perioden unterscheiden. 1950–1970 lag die Wachstumsrate des Welthandels bei jährlich 8%, 1970–1990 bei 4,5%, 1990–2006 bei 6%. Dem gegenüber haben sich die Wachstumsraten des Weltsozialprodukts in den drei Perioden von jährlich 5% über 3,8% auf 2,6% ständig verringert. Es hat demnach seit Anfang der neunziger Jahre sowohl absolut wie auch relativ zum Sozialprodukt eine Beschleunigung des Welthandels gegeben. In diesem Sinne kann man durchaus von einer Zunahme der Globalisierung sprechen.

Deutschland hat an der Handelsintensivierung seit Anfang der neunziger Jahre besonderen Anteil. Sein Offenheitsgrad gemessen als Anteil von Exporten plus Importen von Waren und Dienstleistungen am Bruttoinlandsprodukt ist nach OECD-Daten von 38% 1986 über 49% 1996 auf 89% 2006 gestiegen. Dabei kann die Entwicklung der letzten zehn Jahre nur als atemberaubend bezeichnet werden. Ein Anstieg um 40 Prozentpunkte innerhalb von zehn Jahren hat es bei keinem anderen Industrieland der Welt in den letzten 50 Jahren gegeben. Interessanterweise ist es nicht – wie man ver-

muten könnte – die von Wechselkursrisiken befreite Handelsintensivierung innerhalb der Währungsunion, die diese sprunghafte Zunahme des Offenheitsgrades induzierte (der Inner-EWU-Handel fiel sogar von 46% 1996 auf 42% 2006), sondern der Handelsboom mit China und Osteuropa.

Wie kann das erklärt werden?

Das Wachstum des Welthandels: Ursachen

Das Handelswachstum ist eine typische Begleiterscheinung marktwirtschaftlicher Allokationsprozesse. Auf der Angebotsseite versuchen die im Wettbewerb stehenden Unternehmen verbesserte Absatzchancen für ihre Produkte und günstigere Beschaffungsmöglichkeiten für ihre Produktionsfaktoren zu gewinnen. Nachfrageseitig induzieren wachsende Einkommen einen Importsog ebenso wie auch der Wunsch nach zunehmender Konsumdifferenzierung Importbedarf begründet. Ermöglicht werden diese Internationalisierungswünsche einerseits durch die im Zuge technologischer Fortschritte dramatisch gesunkenen Kosten der Raumüberwindung sowie andererseits durch den politischen Willen, Handelsbarrieren abzubauen. Hinter der Handelsliberalisierung stehen damit sowohl technologische als auch politische Faktoren.

Den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sich die Handelsliberalisierung vollzieht, liefert die WTO. Sie versucht, ihre Mitgliedsländer zu veranlassen, ihre Märkte für ausländische Anbieter nach Maßgabe bestimmter Regeln zu öffnen. Dahinter steht die Grundüberzeugung der WTO-Mitgliedsländer, dass der freie Handel eine wohlfahrtssteigernde Wirkung für ihre Bevölkerungen entfaltet.

Warum dies so ist (Chancen) und welche Probleme die Liberalisierung mit sich bringt (Risiken), soll im Folgenden skizziert werden.

Handelsliberalisierung: die Wirkungen

Chancen

Die Nutzung komparativer Kostenunterschiede

Die Handelsliberalisierung beinhaltet die Chance einer Wohlfahrtszunahme der an der Liberalisierung beteiligten Länder. Der Handel wirkt durch Spezialisierung in der Produktion wie eine Produktivitätssteigerung der Produktionsfaktoren und ähnelt insoweit den Wirkungen des technischen Fortschritts. Die Konsum- und/oder die Investitionsmöglichkeiten erhöhen sich relativ zur Autarkie- oder einer handelsbeschränkten Situation. Da diese These von fundamentaler Bedeutung für das Verständnis der ganzen Liberalisierungsdebatte ist,

* Prof. Dr. Karlhans Sauerheimer ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftstheorie, an der Universität Mainz.

soll sie an dieser Stelle noch einmal kurz erörtert werden. Sie geht zurück auf das von Ricardo entwickelte Theorem der komparativen Kosten.

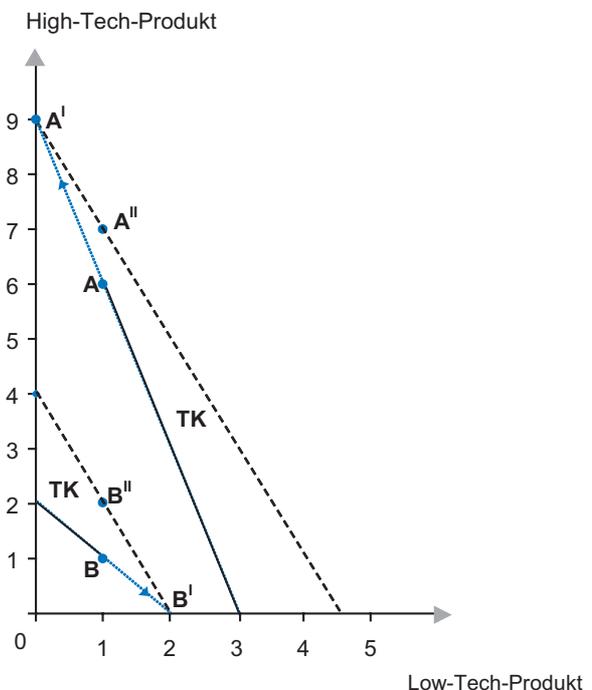
Betrachten wir zwei Länder, Inland (I) und Ausland (A). In beiden Ländern werden mit Hilfe eines konstanten, vollbeschäftigten und international immobilen Produktionsfaktors, Arbeit, zwei Güter produziert, ein High-Tech-Gut (H) und ein Low-Tech-Gut (L). Das Inland könne maximal neun Mengeneinheiten (ME) von H oder drei ME von L, das Ausland maximal zwei ME von H oder zwei ME von L produzieren oder lineare Kombinationen dieser Menge. Eine ME L zu produzieren, verursacht damit (Opportunitäts-)Kosten in Höhe von drei (ME an H) im Inland, in Höhe von einer (ME an H) im Ausland. L im Inland zu produzieren ist daher weltwirtschaftlich gesehen relativ teuer.

Nehmen wir an, in der Autarkiesituation würden im Inland sechs ME H und eine ME L, im Ausland eine ME H und eine ME L produziert und konsumiert. Unter diesen Bedingungen wäre es lohnend, die Produktion von L (H) ins Ausland (Inland) zu verlagern. Im Ausland würden die Arbeitskräfte in den Sektor L transferiert und die Produktion von L nähme um eine ME zu, von H um eine ME ab. Im Inland würden die Arbeitskräfte nach H transferiert, und die Produktion von L nähme um eine ME ab, die von H um drei ME zu. Die Weltproduktion und mit ihr die Weltwohlfahrt nähmen um zwei ME H zu.

Der Handel bietet nun eine Möglichkeit, trotz der Spezialisierung in der Produktion die Diversifikation im Konsum beizubehalten. Liegt der Weltmarktpreise für L bei 2, kann das Inland eine ME L importieren gegen Hergabe von zwei ME H und damit einen Konsum von sieben ME H und eine ME L realisieren. Das Ausland kann zwei ME H importieren gegen Hergabe von einer ME L und damit einen Konsum von zwei ME H und einer ME L realisieren. Beide Länder können somit jeweils eine ME H mehr konsumieren als in Autarkie und teilen sich insoweit den Welthandelsgewinn von zwei ME H.

Abbildung 1 veranschaulicht das Zahlenbeispiel. Die Produktions- und Konsumpunkte sind in Autarkie A im Inland und B im Ausland, bei Handel A' und A'' im Inland, B' und B'' im Ausland. Das unterschiedliche Anstiegsmaß der Transformationskurven TK im In- und Ausland, 3 und 1, veranschaulicht den komparativen Kostenunterschied. Die Konsumpunkte liegen bei Handelsaufnahme auf der – gestrichelt gezeichneten – Weltmarktpreislinie und lösen sich insoweit von den durch die Transformationskurve beschränkten Konsummöglichkeiten bei Autarkie, die wohlfahrtssteigernde Wirkung des Handels sehr schön veranschaulichend. Die geometrische Darstellung zeigt auch sehr deutlich, was die Handelsliberalisierung, hier in der Form der Handelsaufnahme, bewirkt und was nicht: Han-

Abb. 1
Transformationskurve 1



delsliberalisierung wird nicht um eines abstrakten Prinzips wegen gefordert, sondern weil sie die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern verbessert. Sie ist kein Mittel, die Beschäftigung zu erhöhen, sondern ein Mittel, sie effizienter zu machen. Sie erhöht nicht deshalb den Wohlstand, weil sie Exportüberschüsse schafft, sondern weil sie Handel schafft.

Die Nutzung sinkender Durchschnittskosten

Das Theorem der komparativen Kosten kann, wie in der gerade beschriebenen Form gezeigt, zur Erklärung der Wohlfahrtswirkungen der Liberalisierung des Handels zwischen Industrie- und Entwicklungsländern herangezogen werden. Dort mögen die sektoralen Kostenunterschiede infolge unterschiedlicher klimatischer Bedingungen, unterschiedlichen technologischen Entwicklungsstandes oder unterschiedlicher Faktorausstattung beträchtlich sein. Das Theorem ist jedoch nicht geeignet, die Wohlfahrtswirkungen des Außenhandels zwischen Industrieländern zu begründen. Sind die Produktionsbedingungen zwischen Ländern nämlich ähnlich, im Grenzfall identisch, und stimmen auch die Nachfragebedingungen in den Ländern überein, so fehlt es an komparativen Kostenunterschieden und damit der Quelle der Wohlfahrtsgewinne in der Theorie der komparativen Kosten. Steigende Skalenerträge, d.h. sinkende Durchschnittskosten, können unter diesen Bedingungen jedoch eine Quelle für Handelsgewinne sein, die nur bei Liberalisierung ausgeschöpft werden können.

Benötigt man z.B. in beiden Ländern zur Erzeugung der beiden Güter H und L je zwei ME Arbeit in Form von fixen Kosten und je eine ME Arbeit pro Stück in Form von variablen Kosten, können mit einem Bestand an Arbeit in beiden Ländern in Höhe von jeweils sechs entweder vier ME an H oder einer ME an H und einer ME an L oder vier ME an L produziert werden. Wünschen die Konsumenten in beiden Ländern beide Güter und wollen sie sie im Verhältnis 1:1 verbrauchen, beläuft sich die Weltproduktion und der Weltkonsum auf zwei ME H und zwei ME L, die nationalen Produktions- und Verbrauchsmengen auf eine ME H und eine ME L. Bei Spezialisierung könnte das Inland vier ME H, das Ausland vier ME L produzieren (oder umgekehrt). Anschließend Aufnahme von Handel ermöglichte es dann jedem Land bei einem Weltmarktpreis von 1, der annahmegemäß den nationalen Kosten gleich ist, um Kostenunterschiede als Ursache des Handels zu eliminieren, am Weltmarkt zwei ME des produzierten Gutes gegen zwei ME des nicht produzierten Gutes zu tauschen zu. Der Konsum läge dann in beiden Ländern bei zwei ME H und zwei ME L. Die Spezialisierung und Aufnahme von Handel verdoppelt die Weltproduktion, den Weltkonsum und den Konsum in jedem der beiden Länder. Das Einsparen von fixen Kosten infolge der Spezialisierung in der Produktion setzt die Arbeitskräfte für Produktionstätigkeiten frei und halbiert die Durchschnittskosten.

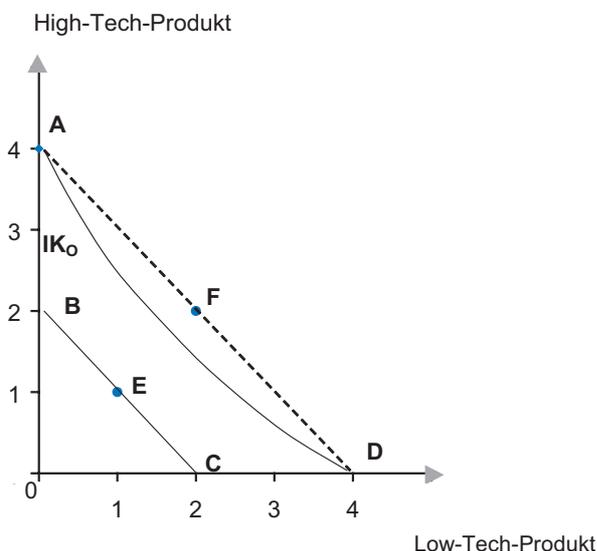
Abbildung 2 beschreibt die Situation. Die in beiden Ländern identische Transformationskurve ist ABCD. Der Produktions- und Konsumpunkt in Autarkie ist E. Nach Handelsaufnahme wird in A und D produziert, in F konsumiert. Die die Handelsvolumina beschreibenden Handelsdreiecke sind ABF und DCF. Zwar ist nicht klar, welches Land sich auf welches Produkt spezialisiert. Aber wenn die Spezialisierung erfolgt, hat sie die beschriebenen wohlfahrtssteigernden Wirkungen. Die Handelsliberalisierung ermöglicht es hier, Fixkosten einzusparen, die Vorteile der Massenproduktion zu nutzen und die kleinen Binnenmärkte zu überwinden.

Produktdifferenzierung

Es war Krugman, der als erster die für industrielle Produktion typischen steigenden Skalenerträge mit dem Wunsch der Konsumenten nach Produktdifferenzierung verknüpft und die daraus resultierenden Wohlfahrtswirkungen der Handelsliberalisierung nachgewiesen hat. Er entwickelt ein Modell zweier auf Angebots- und Nachfrageseite identischen Volkswirtschaften. Die Produzenten erstellen differenzierte Konsumgüter in monopolistischer Konkurrenz. Wegen fixer Kosten in der Produktion präferieren sie hohe Stückzahlen bei geringer Produktvielfalt. Die Konsumenten haben hingegen eine Liebe zur Vielfalt. Deshalb präferieren sie hohe Produktvielfalt bei kleinen Stückzahlen. Der Außenhandel bietet die Option, die verfügbare Gütervielfalt bei halbierten Stückzahlen zu verdoppeln und so die Wohlfahrt zu erhöhen.

Abbildung 2 bietet eine auf zwei Güterarten reduzierte Interpretation. Wenn die Präferenzen der Konsumenten durch die Indifferenzkurve IK_0 zum Ausdruck kommen, würden die Konsumenten in der Ausgangssituation nicht diversifizieren wollen. Die Kosten der Diversifikation in Form zu tragender Fixkosten wären einfach zu hoch. Bei Handel sinken die Diversifikationskosten, weil jedes Land nur für eine der Güterarten die Fixkosten tragen muss, so dass bei Handel Diversifikation optimal ist. Der Konsumpunkt wandert von A bzw. D nach F. Eine höhere gelegene (nicht eingezeichnete) Indifferenzkurve wird erreicht. Die Wohlfahrt steigt, obgleich die Weltproduktion durch den Handel hier nicht zugenommen hat.

Abb. 2
Transformationskurve 2



Verzerrungen

Die Handelsliberalisierung ist auch insofern ein Instrument der Wohlfahrtssteigerung, als sie Marktunvollkommenheiten, deren man aus politökonomischen Gründen mit nationaler Wirtschaftspolitik nicht Herr werden kann, abzubauen hilft. Man spricht von »domestic distortions« also heimischen Verzerrungen, die die Handelsliberalisierung beseitigt. Die wichtigste dieser Verzerrungen ist ein unzureichender Wettbewerb in Folge von Marktabschottung. Zu hohe Preise bei zu geringen Mengen sind die Folge. Die Handelsliberalisierung beseitigt diesen Missstand. Unter dem Druck des aktuellen oder potentiellen Wettbewerbs passen sich die Inlandspreise den Weltmarktpreisen an. Wirksamer internationaler Wettbewerb zeigt sich also nicht ausschließlich in wachsendem Handel sondern auch in sinkenden Preisdifferenzen zum Weltmarkt.

Dynamische Effekte

Die soweit beschriebenen Liberalisierungsgewinne sind statischer Natur. Sie sind Folge von Faktorreallokationen, nicht von Faktorwachstum. Sie beschreiben »Bewegungen auf der Transformationskurve«, nicht »Verschiebungen der Transformationskurve«.

Die Handelsliberalisierung generiert jedoch auch Wachstumseffekte: So nehmen z.B. durch die statischen Reallokationsgewinne die Realeinkommen zu. Bei gegebener Sparquote steigen mit ihnen die Ersparnis, die Investitionen und der Kapitalbestand. Dieses Faktorwachstum verschiebt die Transformationskurve nach außen und lässt Arbeitsproduktivität und Pro-Kopf-Einkommen steigen. Ferner mag das Exportwachstum Kenntnisse des Auslandsmarktes mit sich bringen, die ihrerseits Quelle neuer Exportmöglichkeiten sein können. Schließlich bringt das Importwachstum Kenntnisse über Produktionstechnologien vieler Importgüter mit sich, die für heimische Produktionsprozesse wie eine positive Externalität wirken.

Faktorwanderungen

Selbstverständlich können Wohlfandeffekte der Globalisierung auch direkt – nicht vermittelt durch den Handel – auf die Produktionsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft und damit die Lage seiner Transformationskurve einwirken. Direktinvestitionsströme, sowohl Abflüsse als auch Zuflüsse, erhöhen die Faktoreinkommen der Inländer. Bei Kapitalabflüssen sind es die mobilen Faktoren, bei Zuflüssen die immobilen Faktoren, deren Einkommen steigen. Analoges gilt für Arbeitskräftebewegungen, obgleich hier je nach Qualifikation, Alter und Integrationsfähigkeit (-willigkeit) differenziert werden muss. Schließlich trägt auch die internationale Verbreitung von Know-how, sowohl über die Direktinvestitionen wie auch über die öffentlich zugänglichen Ergebnisse der Grundlagenforschung zur Verbreitung von Wissen und damit zur Wohlfandmehrung bei.

Die Risiken

Warum fällt es den Ländern so schwer, Vereinbarungen zu treffen, die diese Wohlfandgewinne zu realisieren helfen? Die Proteste während der Uruguay-Runde in Seattle 2000 sind noch (un-)guter Erinnerung. Der schleppende Fortgang der Doha-Runde derzeit ist Beleg für die Persistenz dieser Bedenken. Worin genau liegen die Risiken der Handelsliberalisierung und in welchem Maße sind die diesbezüglichen Sorgen berechtigt?

Beschäftigungsprobleme

Die statischen Reallokationseffekte (von A nach A' und von B nach B' in Abb. 1) verlaufen im Allgemeinen nicht beschäf-

tigungsneutral. Die von der Spezialisierung begünstigten Branchen fragen zusätzliche Arbeitskräfte nach, in den schrumpfenden Branchen geht die Nachfrage nach Arbeit zurück. Die Wachstumssektoren fragen Arbeit jedoch im Allgemeinen an anderen Orten und in anderen Qualifikationen nach als sie anderswo frei gesetzt werden. So entsteht temporär strukturelle Arbeitslosigkeit. Politisch erschwerend kommt hinzu, dass die Verlierer des Strukturwandels bekannt sind und sich politisch artikulieren, während die Gewinner des Strukturwandels erst im Laufe der Zeit erkennbar werden.

Verteilungsprobleme

Die politisch brisantesten Probleme der Handelsliberalisierung sind die Verteilungswirkungen, wie sie z.B. auf der Grundlage der Heckscher-Ohlin-Theorie erörtert werden. Sie setzen die oben beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Realeinkommenszuwächse der Handelsliberalisierung nicht außer Kraft, lassen sie aber aus der Perspektive der vom Strukturwandel Betroffenen wenig attraktiv erscheinen.

Da in den kapitalreichen Industrieländern die expandierenden Exportsektoren kapitalintensiv, die unter Importdruck schrumpfenden heimischen Sektoren arbeitsintensiv fertigen, entsteht im liberalisierungsbedingten Strukturwandel in den Industrieländern eine Überschussnachfrage nach Kapital, ein Überschussangebot an Arbeit. Bei flexiblen Faktorpreisen werden die Löhne relativ zu den Kapitalrenditen sinken. Die Einkommensverteilung verändert sich zu Lasten der Lohneinkommensempfänger. Insbesondere in Europa, wo die Idee des sozialen Ausgleichs zwischen Lohn- und Kapitaleinkommen eine starke Tradition hat, birgt diese Entwicklung politischen Zündstoff.

Soweit kapitalintensive Produktionsweisen gleichzeitig qualifikationsintensiv sind, ergibt sich eine ähnliche Verteilungswirkung der Globalisierung zu Lasten der unqualifizierten Arbeit. So wird in den unter dem Importdruck schrumpfenden heimischen Sektoren relativ viel unqualifizierte Arbeit freigesetzt, aber in den expandierenden Exportsektoren kaum zusätzlich Arbeit diesen Typs nachgefragt. Das daraus resultierende Überschussangebot an schwach qualifizierter Arbeit geht einher mit einer Überschussnachfrage nach hoch qualifizierter Arbeit, wodurch sich bei flexiblen Lohnstrukturen die Lohnschere zugunsten der gut Qualifizierten öffnet. In den USA hat sich die Lohnschere in der Tat in der beschriebenen Weise entwickelt, was zu einer lebhaften Debatte in der »Trade and Wages« Literatur darüber geführt hat, ob es die Globalisierung oder der technische Fortschritt ist, der die Verantwortung für die Lohnentwicklung trägt. In Europa, wo der politische Wille einer marktgerechten Lohnspreizung eher entgegen steht, resultiert statt einer Öffnung der Lohnschere Arbeitslosigkeit im Marktsegment der schwach Qualifizierten.

Der handelsbedingte Umverteilungseffekt zu Lasten der Löhne wird durch die internationale Kapitalmobilität noch verstärkt. Der Kapitalabfluss aus den Ländern des Nordens in die Schwellenländer des Südens und Ostens macht Kapital im Norden knapp und Arbeit gleichzeitig relativ reichlicher verfügbar. Am Kapitalmarkt entsteht ein Nachfrageüberhang, am Arbeitsmarkt ein Angebotsüberhang, mit den gleichen Effekten wie oben beschrieben.

Die Abwanderung des Kapitals hat nicht nur Einfluss auf die primäre Einkommensverteilung, sondern beeinflusst auch die sekundäre Einkommensverteilung. Die Finanzierung des Sozialstaates durch eine »gleichmäßige« Belastung von Arbeit und Kapital wird erschwert, wenn eine der beiden Bemessungsgrundlagen der Finanzierung des Sozialstaats verschwindet. Die Belastung des Faktors Arbeit wird immer größer und stößt sich mit dem Gerechtigkeitsprinzip. Die Flucht in die Schwarzarbeit ist eine der Folgen der zunehmenden Belastungsasymmetrie. Da sich ein Teil der hoch qualifizierten Arbeit durch Wohnsitzverlagerung der Steuerbelastung ebenfalls entziehen kann, und die wenig qualifizierte Arbeit kaum belastungsfähig ist, bleibt als Lastenträger nur die relativ immobile Mittelschicht.

Soweit die schrumpfenden Industrien in bestimmten Regionen angesiedelt sind, wie etwa die Kohle- und Stahlindustrie, der Schiffbau oder auch die Textilwirtschaft, widersetzen sich Arbeitnehmer und Kapitalbesitzer in gemeinsamer Aktion dem Schrumpfungsprozess. Länder und Kommunen, in denen die betreffenden Unternehmen angesiedelt sind, schließen sich nicht selten dem Protektionsbegehren der Privaten an und zeigen an einer Handelsliberalisierung nur wenig Interesse.

Umweltprobleme

Handelsliberalisierung erhöht im Allgemeinen die Handelsvolumina. Damit einher gehen steigende Transporte. Diese haben eine privatwirtschaftliche und eine soziale Kostendimension.

Die privaten Kosten, die durch den Transport anfallen, sind Teil des individuellen Kostenkalküls der Anbieter und Nachfrager und gehen damit in die private und soziale Kosten-Nutzen-Rechnung ein. Diese Kosten sind viele Jahrzehntelang ständig gesunken und haben zum Wachstum des Welthandels beigetragen. Die starke Ölpreiserhöhung der letzten Jahre kehrte partiell diese Entwicklung um und macht die Raumüberwindung teurer. Marginale Handels-transaktionen können so unwirtschaftlich werden und zu einer Reregionalisierung beitragen. Vor dem Hintergrund der nach wie vor sehr großen nationalen Kostendifferenzen vermögen sie jedoch auf absehbare Zeit keinen nennenswert bremsenden Effekt auf den Welthandel auszuüben.

Schwieriger zu bewerten sind die Transporte im Hinblick auf ihre ökologischen Effekte. Soweit die Besteuerung der Transportmittel, die durch den Transport verursachten ökologischen Kosten nicht voll abdeckt, resultiert eine soziale Ineffizienz: Die sozialen Kosten des Transports übersteigen die privaten Kosten. Gesellschaftlich wird dann zuviel transportiert und die Wohlfahrt ist geringer, als sie bei korrekter Zurechnung der sozialen Kosten zu den privaten Trägern wäre. In der Tat wird man schwerlich bestreiten können, dass der Flugverkehr und der Automobilverkehr sowie auch der risikobehaftete Tankerverkehr hohe aktuelle und potentielle soziale Kosten verursachen. Dies ist kein Argument gegen Handelsliberalisierung, sondern ein Argument für die staatliche Aufgabe, die Preise und damit auch die Preise für Transportdienstleistungen die »ökologische Wahrheit« sagen zu lassen. Soweit dies bisher nicht oder nur unzureichend geschieht, liegt kein Marktversagen, sondern Staatsversagen vor. Dies zu korrigieren, ist das gemeinsame Interesse von Handelsökonomern und Umweltökonomern. Handelsökonomern plädieren nicht für eine Ausweitung des Handels per se, sondern für einen Abbau marktwidriger Handelshemmnisse (z.B. Exportsteuern) oder marktwidriger Handelsexzesse (z.B. Exportsubventionen), aber nicht für Handel zu falschen Preisen.

Externe und interne Quellen des Wohlstands

Handelsliberalisierung trägt zur Wohlstandszunahme bei. Sie lenkt die Produktionsfaktoren in effektivere Verwendungen und trägt so zu ihrer Produktivitätssteigerung bei.

Quantitativ freilich von größerer Bedeutung sind die internen Quellen der Produktivitätssteigerungen. Sachkapitalbildung und Humankapitalbildung im privaten Bereich, Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und Rechtssicherheit im öffentlichen Bereich, politische Stabilität nach innen und außen als allgemeine Rahmenbedingungen sind die wichtigsten Quellen wirtschaftlichen Wohlstandes.

Literatur

- IWD (2008), *Deutschland in Zahlen 2008*, Köln.
 Krugman, P. und M. Obstfeld (2008), *International Economics*, 8. Auflage, Pearson Addison-Wesley, Amsterdam.
 OECD (2008), www.oecd.org/document/13/0,3343,en_2649_33715_36853069_1_1_1_1,00.html.
 Rose, K. und K. Sauerheimer (2006), *Theorie der Außenwirtschaft*, 14. Auflage, Vahlen, München.
 WTO (2008), www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2007_e/charts_e/charts01.xls



Alexander Lau*

Handelsliberalisierung aus Unternehmer-sicht: Standort Deutschland profitiert von seinen weltweiten Verflechtungen – Erfolg im Auslandsgeschäft bedingt rechtzeitige und gründliche Vorbereitung

Der Standort Deutschland profitiert vom zunehmenden Auslandsengagement der deutschen Unternehmen und ist Nettogewinner der Handelsliberalisierung. Allein die Exportwirtschaft hat seit Juli 2006 in Deutschland zusätzlich rund 200 000 Arbeitsplätze geschaffen. Selbst der wachsende Einsatz von Kapital im Ausland bringt jetzt ein deutliches Plus an inländischer Beschäftigung. Auslandsaktive Unternehmen, vor allem solche aus dem verarbeitenden Gewerbe, verzeichnen ein starkes Beschäftigungsplus im Inland und sind damit ein wichtiger Motor von Beschäftigungszuwachs im Inland.

Der Erfolg der deutschen Unternehmen im Ausland beruht auf ihrer breiten Aufstellung im Ausland. Das gilt sowohl für die Form der Aktivitäten – von reinen Handelsgeschäften bis hin zur Produktion vor Ort – als auch für den Internationalisierungsgrad, auch bei typischen Mittelständlern. Sie sind im Schnitt bereits auf 16 Auslandsmärkten aktiv. Selbst kleine Betriebe mit einem Jahresumsatz von bis zu 500 000 € sind durchschnittlich auf mehr als sechs Märkten aktiv. Die jährlichen Unternehmensumfragen »Going International« der deutschen Indus-

* RA Alexander Lau ist Referatsleiter Außenwirtschaftsförderung beim Deutschen Industrie- und Handelskammertag, Berlin.

¹ Alle Ergebnisse der Umfrage »Going International 2007« sind in einer Publikation veröffentlicht, die über den DIHK-Bestellservice <http://verlag.dihk.de> bezogen werden kann. Weitere Informationen auch im Internet unter www.dihk.de.

trie- und Handelskammern (IHK) und der Auslandshandelskammern (AHK) liefern ein repräsentatives Bild der Aktivitäten, Erfahrungen und Einschätzungen der auslandsaktiven Unternehmen im In- und Ausland.¹

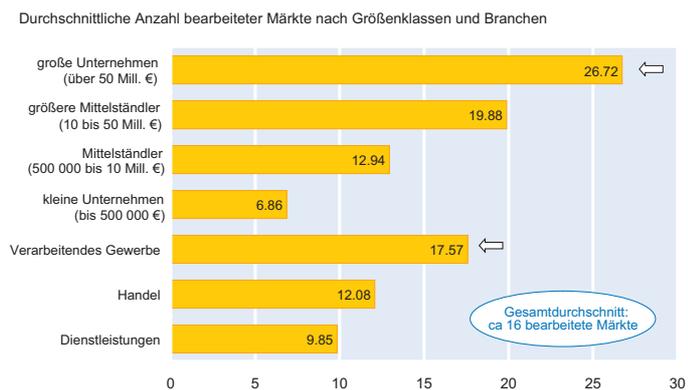
Weltwirtschaftliche Verflechtungen Deutschlands einzigartig

Seit Jahren trägt Deutschland mit einem Anteil von derzeit 9,5% an den Weltwarenexporten den Titel des Exportweltmeisters und gewinnt im Vergleich zu seinen Wettbewerbern weiter Marktanteile – die deutschen Exporte wachsen stärker als der Welthandel. Auch binnenwirtschaftlich bringen die außenwirtschaftlichen Verflechtungen positive Impulse – besonders wichtig in ansonsten weltwirtschaftlich instabileren Zeiten. Der BIP-Anteil deutscher Exporte hat sich von 26% im Jahr 1991 auf 45% (2006) erhöht, und der Außenbeitrag Deutschlands macht inzwischen einen Anteil von 60% am gesamten Wachstum aus.

Besonders aktiv ist die Wirtschaft dabei neben den »Stammmärkten« in der EU-27, im Raum Asien-Pazifik und in den Ländern Osteuropas, in Russland und den GUS-Staaten. Dabei gibt es wenige, die bei der Erschließung der einzelnen Märkte höchst selektiv vorgehen: Die meisten mit Erfahrung im Rücken sind sowohl in der EU als auch in Osteuropa, Nordamerika und Asien, dabei vor allem auf den Megamärkten China, Indien, Japan und Korea tätig. Die Märkte in Nah- und Mittelost, in Südostasien, Lateinamerika und Afrika hingegen sind aufgrund ihrer Eigenarten – allen voran durch ihre ausgeprägten Beziehungskulturen – eher etwas für die Spezialisten als für Newcomer.

Die Beweggründe für die Entscheidung eines Unternehmers, ins Ausland zu gehen, bestimmen die weitere Entwicklung: Den meisten Firmen geht es darum, neue Märkte zu erschließen, ihre Wettbewerbssituation zu verbessern und die Nä-

Abb. 1
Durchschnittlich von mittelständischen Unternehmen bearbeitete Auslandsmärkte



Quelle: DIHK-Umfrage "Going International", Berlin 2007.

he zum Kunden zu suchen. Sie ziehen viel weniger ins Ausland, weil sie hoffen, dort z.B. bessere staatliche Rahmenbedingungen vorzufinden. Reine standort- und kostenbezogene Gründe spielen daher nur eine nachgeordnete Bedeutung.

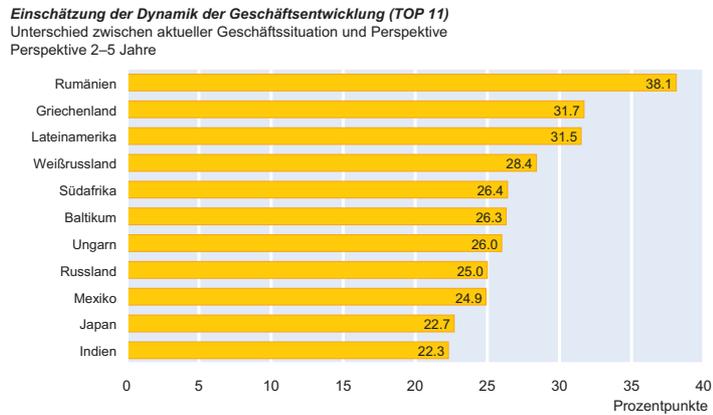
Nicht nur Megamärkte sind für Mittelständler interessant

Die Anziehungskraft von Megamärkten wie Russland, China und Indien bedeutet aber noch lang nicht, dass dort für jeden Mittelständler auch die interessantesten Geschäftspotentiale schlummern. Die DIHK-Außenwirtschaftsumfrage »Going International« zeigt: Die größte Dynamik der Geschäftsentwicklung sehen mittelständische Unternehmen mittelfristig nicht nur bei den viel diskutierten Riesmärkten in Fernost und in den BRIC-Staaten, sondern gerade auch bei den vielen Nischenmärkten, die für KMUs häufig leichter zu bearbeiten sind als die großen, bei denen sich die Wettbewerber bereits die Klinke in die Hand geben. Es gilt daher, den Blick nicht nur auf die »Großen«, sondern auch auf die »Kleineren« zu lenken. »Sicherer Hafen« für die meisten Mittelständler bleiben mit einem Anteil von zwei Dritteln an den Exportgeschäften weltweit die Märkte in Westeuropa, bei denen ihnen die geographische Nähe entgegen kommt. Die Überseemärkte in Nah- und Mittelost, in Südostasien, Lateinamerika und Afrika hingegen haben noch viel Zukunftspotential, sind aufgrund ihrer Eigenarten – allen voran durch ihre ausgeprägten Beziehungskulturen und die kulturellen Hintergründe – meist eher etwas für die erfahrenen Außenwirtschaftler als für Newcomer.

Außenwirtschaft ist Jobmotor auch im Inland

Der Erfolg deutscher Unternehmer im Ausland zeigt sich nicht nur beim Umsatz, Gewinn und beim Personalaufbau im Ausland, sondern er erweist sich auch als Jobmaschine im Inland. Auslandsaktive Unternehmen haben gerade in den letzten Jahren im Inland in erheblichem Maße neue Mitarbeiter eingestellt, insbesondere seit 2006. Der Personalbestand auslandsaktiver Unternehmen im Inland ist im Vergleich zu den Vorjahren erheblich angestiegen. Der positive Beschäftigungssaldo im Inland ist mit 25 Prozentpunkten dreimal größer als der im Ausland. So geht z.B. gut ein Drittel der im Jahreszeitraum Juli 2006 bis Juli 2007 neu geschaffenen Arbeitsplätze in Deutschland, insgesamt

Abb. 2
Die TOP 11 der Auslandsmärkte mit der größten Dynamik aus Unternehmenssicht



rund 200 000, auf das Konto von Firmen, die mittel- und unmittelbar vom Export abhängen. Vor allem die Industrieunternehmen des verarbeitenden Gewerbes verzeichnen ein starkes Beschäftigungsplus im Inland – der positive inländische Beschäftigungssaldo von 33 Prozentpunkten liegt deutlich über dem Durchschnittssaldo, allen Befürchtungen in punkto Produktionsverlagerung ins Ausland zum Trotz. So schafft die gute weltweite Aufstellung der mittelständischen Unternehmen mehr denn je wichtige Impulse für Wohlstand und Beschäftigung in Deutschland – Impulse, die wir aufgrund der immer noch instabilen Binnenkonjunktur auch weiterhin dringend nötig haben.

Auf Hindernisse rechtzeitig vorbereiten

Das Engagement auf bislang unerschlossenen Märkten birgt häufig Fußangeln, denen man im Vorhinein durch rechtzeitige Vorbereitung begegnen kann: Die Suche nach dem verlässlichen Partner, die Strategie der richtigen

Abb. 3
Die wichtigsten Hindernisse im Auslandsgeschäft aus Unternehmenssicht



Marktbearbeitung und die Beschaffung verlässlicher Marktinformationen. Standortbezogene Faktoren und Rahmenbedingungen im Ausland, wie Sprache, Kultur und rechtliche Bedingungen, sind – wie schon bei den Gründen deutlich geworden ist – grundsätzlich von untergeordneter Bedeutung. Bei den Umfrageergebnissen für Osteuropa und Asien sind hierbei allerdings einige Besonderheiten festzustellen: Die Faktoren rechtliche Bedingungen, Verträge, Zoll, Standards und Normen sowie kulturelle Unterschiede und Sprache werden von den dort aktiven Unternehmen als problematischer angesehen als in anderen Regionen. Die Fremdartigkeit der Märkte im Fernen Osten wird auch bei den Hindernissen deutlich: Hier kommt noch der Punkt Anpassung der Produkte/Dienstleistungen an die Markterfordernisse in Asien hinzu. Auch den interkulturellen Barrieren wird dort ein größerer Stellenwert beigemessen.

Letzten Endes können aber auch hier die Chancen der Markterschließung die Risiken überwiegen, wenn man es nur richtig anstellt: Es handelt sich allesamt um Hindernisse, die man durch rechtzeitige und gründliche Vorbereitung eines Auslandsengagements im Inland überwinden kann. Der Erfolg steht und fällt mit der harten Arbeit im Vorfeld des eigentlichen Schrittes ins Ausland. Dabei können die örtlichen Industrie- und Handelskammern (IHK) und die deutschen Auslandshandelskammern (AHK) in 80 Ländern der Welt helfen. Mit ihren Informations- und Beratungsangeboten leisten sie kompetente, unabhängige Hilfestellung aus erster Hand – damit die Unternehmen sich im Auslandsgeschäft zurechtfinden, wertvolle Zeit sparen und sich so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber der in- und ausländischen Konkurrenz verschaffen können.

Breite Aufstellung im Ausland hilft in weltwirtschaftlich schwierigen Zeiten

Die deutsche Außenwirtschaft trotz weiterhin dem schwierigen weltwirtschaftlichen Umfeld und dem starken Euro. Die Wettbewerbsfähigkeit auslandsaktiver Unternehmen ist dadurch weiter gestiegen. Folgende Faktoren haben zu dieser günstigen Konstellation beigetragen:

- Der konsequente Sanierungskurs bei den Unternehmen hat die Betriebe für den globalen Wettbewerb fit gemacht. Positiven Einfluss hatten zudem die bisher moderate Lohnentwicklung am Standort Deutschland und reformpolitische Maßnahmen der Bundesregierung.
- Die Internationalisierung der Wertschöpfungsketten vieler exportgeprägter Industrieunternehmen hat geholfen, neue Wachstumsmärkte zu erschließen. Mit diesen Auslandsinvestitionen haben die Betriebe nicht nur Kosten senken können, durch ihre Standortdiversifizierung sinkt ihre Abhängigkeit von Konjunkturschwankungen einzelner Wirtschaftsregionen.

- Der hohe Spezialisierungsgrad verschafft den Unternehmen einen wichtigen Wettbewerbsvorteil und macht sie weniger abhängig von der Entwicklung der Wechselkurse.
- Die deutsche Exportwirtschaft ist weltweit einzigartig aufgestellt: Nirgendwo sonst unter den Wettbewerbern gibt es eine derart große Zahl von auslandsaktiven kleinen und mittleren Unternehmen wie in Deutschland – viele von ihnen sind als »hidden champions« in ihrem jeweiligen Marktsegment auf den Weltmärkten präsent.
- Darüber hinaus bringt die fortschreitende Diversifizierung des Auslandsgeschäfts mit sich, dass die Unternehmen häufig sowohl mit Handelsgeschäften als auch mit Investitionen international aktiv sind.
- Die Abhängigkeit Deutschlands insbesondere von der Entwicklung der US-Konjunktur ist gesunken – auch weil deutsche Exportunternehmen zielstrebig die Wachstumszentren in Mittel- und Osteuropa, im Nahen Osten und in Nordafrika, in Asien sowie in Lateinamerika erschlossen haben.

Außenwirtschaftspolitischer Rahmen muss stimmen

Voraussetzung für eine Ausweitung der internationalen Arbeitsteilung ist eine liberale Welthandelsordnung. Über die WTO müssen ein stabiles Regelwerk für den weltweiten Freihandel geschaffen und bestehende Handelshemmnisse abgebaut werden. Allein die Interessen der Landwirtschaft dürfen daher nicht einer gesamtwirtschaftlich sinnvollen, multilateralen Lösung im Wege stehen. Deshalb ist der Verhandlungsabbruch der Doha-Runde in Genf ein herber Rückschlag für die Weltwirtschaft, insbesondere in angespannten konjunkturellen Zeiten. Ein neues WTO-Abkommen würde für alle 153 Mitgliedstaaten Vorteile bringen: Durch niedrigere Importzölle und die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse in den Schwellen- und Entwicklungsländern würde es neue Absatzmärkte für unsere Industriegüter und Dienstleistungen schaffen, auf die wir als führende Exportnation angewiesen sind. Eine Kompromissformel im Agrarbereich – diese Kontroverse war letztlich für das Scheitern verantwortlich – würde nicht nur den Entwicklungsländern zugute kommen. Kurzum – ein Abschluss würde auch bei uns die Produktvielfalt erhöhen und zu günstigeren Preisen führen – ein Plus für Unternehmer und Verbraucher. Bemerkenswert ist: Gerade nicht die Entwicklungsländer, denen man mit der Doha Development Agenda besonders helfen wollte, sondern ausgerechnet die Megamärkte Indien, China und die USA – in Ansätzen auch Frankreich und andere Profiteure der EU-Agrarsubventionen – haben mit ihrem protektionistischen Nein eine Einigung in Genf verhindert.

Bilaterale Freihandelsabkommen können dem gegenüber nur der zweitbeste Weg sein. Eine Vielzahl an bilateralen

Handelsabkommen würde gerade für KMUs die Transaktionskosten erheblich erhöhen. Außerhalb der EU existieren vielfältige tarifäre (z.B. Zölle und Quoten) und nichttarifäre Handelshemmnisse (z.B. Zertifizierungsvorschriften) sowie protektionistische Bestrebungen. Ein weitgehender Abbau dieser Barrieren spielt gerade im Rahmen der transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen eine wichtige Rolle.

Trotz aller Rückschläge bei den WTO-Verhandlungen – Ziel des Wirtschaftsraums Europa muss es sein, bei der rasanten Entwicklung des globalen Waren- und Dienstleistungshandels eine Führungsrolle zu übernehmen und eine zwischen europäischer und nationaler Ebene abgestimmte Außenwirtschaftspolitik mit Augenmaß zu betreiben.

Folgende Leitlinien müssen daher das wirtschaftspolitische Handeln bestimmen:

- **Öffnung der Märkte vorantreiben:** Das System der multilateralen Handelsbeziehungen ist vorrangig über die WTO weiterzuentwickeln. Bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen sollten von der EU aus Transparenz- und Kostengründen nur dann abgeschlossen werden, wenn es wirtschaftlich notwendig ist; politischen Erwägungen haben dabei als nachrangig zurückzustehen.
- **Nichttarifäre Handelshemmnisse abbauen:** Je stärker der Abbau der Zollschränken weltweit voranschreitet, desto wichtiger wird auch der Abbau von nichttarifären Hemmnissen und nicht konvergenter staatlicher Regulierungen, die neuen Handelsbarrieren eines wieder erstarkenden Protektionismus. Sie treffen mit ihren hohen Transaktionskosten vor allem kleine und mittlere Unternehmen. Auch übertriebene Sicherheitspolitik bremst den weltweiten Handel: Die Umsetzung der von der WTO aufgestellten sicherheitspolitischen Grundsätze darf daher den internationalen Geschäftsverkehr nicht über Gebühr behindern.
- **Politische Flankierung zielgerichtet ausbauen:** Das Potential der Wachstumsmärkte muss auf hochrangiger politischer Ebene stärker wahrgenommen werden. Persönliche Kontakte zu Entscheidungsträgern vor Ort sind hierfür stärker zu nutzen. Die Attraktivität Deutschlands für ausländische Investoren hängt stark von der Unterstützung durch die Politik ab. Kontraproduktiv sind deswegen alle Überlegungen, generelle Schutzmechanismen gegenüber ausländischen Investoren zu errichten. Die Politik ist zudem gefordert, Hemmnisse für den bilateralen Handel abzubauen, z.B. bei ausländischen Geschäftsreisevisa und im Warenverkehr.
- **Weltweit agierendes Netzwerk von Europäischen Kammern entwickeln:** Um für europäische Unternehmen den Marktzugang auf Drittmärkten zu verbessern, den gemeinsamen europäischen Markt politisch zu verstärken und zur Aufdeckung und zum Abbau von Handelshemmnissen

beitragen, muss die Kooperation unter den im Ausland bestehenden bilateralen Handelskammern aus den EU-Ländern fortentwickelt werden. Ziel ist es, aus den bestehenden Strukturen heraus Dienstleistungen für alle Unternehmen aus EU-Mitgliedstaaten anzubieten und ein gemeinsames politisches Dach zu schaffen – ohne dabei teure und den Wettbewerb verzerrende Parallelstrukturen aufzubauen.



Isabella Timm-Guri*

Auswirkungen der Handelsliberalisierung

Der internationale Handel ist Teil der Globalisierung und damit eine Tatsache in unserer Welt Anfang des 21. Jahrhunderts. Da diese Prozesse aber weitreichende Folgen haben, bedürfen sie einer aktiven Mitgestaltung, besonders auch in den Fragen, die die Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft tangieren. Die seit 2001 sehr zäh laufenden WTO-Verhandlungen, die in der zweiten Julihälfte mit einer kurzfristig angesetzten WTO-Mini-Ministerkonferenz forciert werden sollen, zeigen dabei, dass diese Gestaltung alles andere als einfach ist.

Bisherige Auswirkungen der Handelsliberalisierung

Der oftmals frische bis kalte Wind der Handelsliberalisierung weht unseren Bauernfamilien bereits heute deutlich ins Gesicht. Denn es ist keinesfalls so, wie manchmal auch in den Medien fälschlicherweise der Eindruck erweckt wird, dass die europäische Landwirtschaft abgeschirmt von Weltmarkt und Welthandel wäre. Insbesondere in den letzten 15 Jahren hat sich in der EU-Agrarpolitik viel verändert.

Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde des GATT (Vorgängerorganisation der WTO) in 1993 wurde die Landwirtschaft erstmals in die Welthandelsabkommen miteinbezogen. Dabei wurde ein erheblicher Abbau des Außenschutzes für landwirtschaftliche Produkte (Zollabbau um durchschnittlich 36%) und damit eine deutliche Öffnung des EU-Marktes beschlossen. Zudem wurden seit 1990 die Exporterstattungen der EU um 90% abgebaut. Sie werden 2009 gerade einmal 1% des EU-Agrarhaushalts betragen.

* Isabella Timm-Guri ist agrarpolitische Referentin beim Bayerischen Bauernverband, München.

Hinzu kommen drei große Reformen in der EU-Agrarpolitik, die den Bauernfamilien in immer kürzeren Abständen (1992/1999/2003) viel abverlangt haben. Mit den Reformen von 1992 (MacSharry-Reform) und 1999 (Agenda 2000) wurde der Rückzug der EU-Agrarpolitik aus einer direkten Markt- und Preispolitik eingeleitet. Endgültig wurde dies dann umgesetzt mit der EU-Agrarreform von 2003 sowie der Zuckerreform 2005, durch die die Zahlungen an die Bauern von der Produktion entkoppelt und im Gegenzug aber an Standards gekoppelt wurden (so genannte Cross Compliance).

Durch diese Entkopplung erbrachte die EU als einziges Land konkrete und umfangreiche Vorleistungen für die seit 2001 laufende WTO-Verhandlungsrunde. Denn entkoppelte Zahlungen gelten als nicht handelsverzerrend und sind damit WTO-konform. Der damalige EU-Agrarkommissar Fischler sah darin eine erfolgversprechende Strategie der EU für die WTO-Verhandlungen. Er setzte darauf, dass dem Beispiel der EU andere folgen würden. Diese Strategie ist bis heute allerdings ganz klar nicht aufgegangen. Sowohl die USA als auch einige Schwellenländer bewegen sich selber nur um Millimeter, während sie von der EU sogar noch weitergehende Zugeständnisse fordern.

Die EU hat darüber hinaus auch spezielle Abkommen mit Entwicklungsländern geschlossen, insbesondere 2001 das Alles-Außer-Waffen-Abkommen (EBA-Abkommen). Durch dieses Abkommen dürfen die 49 ärmsten Entwicklungsländer alle Produkte außer Waffen zollfrei in die EU liefern. Bei der WTO-Konferenz in Hongkong im Dezember 2005 wurde vereinbart, dass die Industrieländer dem Vorbild der EU folgen und den ärmsten Entwicklungsländern freien Zugang zu ihren Märkten gewähren. Die EU ist im Übrigen weltweit Spitzenreiter im Agrarimport aus Entwicklungsländern. 73% der landwirtschaftlichen Exporte aus den ärmsten Entwicklungsländern gehen in die EU – in die USA zum Beispiel nur 10%.

Durch diese insgesamt gravierenden Änderungen in den Rahmenbedingungen für die bayerischen und europäischen Bauernfamilien hat sich der Wettbewerbsdruck erheblich erhöht. Das alleine ist es aber nicht, was den Bäuerinnen und Bauern Sorgen macht, denn sie denken und handeln als Unternehmer. Aber sie sollen sich einerseits auf dem schon sehr weit geöffneten europäischen Markt gegenüber Drittlandsimporten behaupten, während sie andererseits unter wesentlich höheren Standards wirtschaften als in vielen Drittländern. Dieser Spagat ist so nicht leistbar. Deshalb haben die Bauernfamilien in Bayern, Deutschland und Europa ein klares Anliegen für die Gestaltung eines neuen WTO-Abkommens: Es müssen faire Handelsregeln gefunden werden, die auch Fragen von Standards miteinbeziehen.

Anliegen der Bauern für die Gestaltung internationaler Handelsregeln

Zentrales Element für die Ausgestaltung eines neuen WTO-Abkommens ist die Forderung nach der Berücksichtigung von Standards. In der Europäischen Union gibt es sehr hohe Standards, ob für Umwelt- und Tierschutz, ob für Lebensmittelsicherheit, ob für Hygiene oder Soziales. So gibt es zum Beispiel detaillierte Vorgaben zur Tierhaltung, zur Düngung und zum Pflanzenschutz, die sowohl mit erheblicher Bürokratie als auch mit Kosten verbunden sind. Auf den Märkten jedoch treffen die so erzeugten europäischen Produkte auf Produkte aus Drittländern, die unter wesentlich niedrigeren Standards erzeugt werden. Extrembeispiel ist hier Brasilien, in dem Raubbau gleichermaßen an Mensch und Natur betrieben wird.

Dieses Dilemma kann nun auf zwei Wegen angepackt werden. Der eine Weg wäre, globale Mindeststandards festzusetzen. Die diesbezüglichen Anstrengungen der Europäischen Union blieben bislang jedoch erfolglos, auch wenn sich Bundeskanzlerin Merkel auf dem Deutschen Bauerntag in Berlin Anfang Juli 2008 deutlich zur Notwendigkeit von globalen Mindeststandards bekannt hat und dabei explizit auch die Landwirtschaft erwähnt hat. Solange aber Mindeststandards nicht Realität sind, ist ein alternativer Weg nötig. Aus Sicht der Bauernfamilien in Europa besteht dieser Weg darin, auch weiterhin ein wirksames Mindestmaß an Außenschutz für die EU zuzulassen. Vor allem so genannte sensible Produkte wie Milch, Fleisch und Zucker sind ohne globale Mindeststandards auch zukünftig darauf angewiesen.

Neben diesem zentralen Anliegen fordern die Bauernfamilien aber auch mehr Ausgewogenheit bei den WTO-Verhandlungen – sowohl innerhalb des Agrarbereichs wie auch zwischen den verschiedenen Verhandlungsbereichen. Innerhalb des Agrarbereichs gibt es zum Beispiel erhebliche Defizite bei der Gleichbehandlung beim Abbau der verschiedenen Formen der Exportförderung. Während die Exporterstattungen der EU praktisch unter Dauerbeschuss stehen, werden Exportkredite (z.B. in USA) Marketing Boards (z.B. in Kanada) und strukturelle Nahrungsmittelhilfe (z.B. in USA) mit Samthandschuhen behandelt.

Zwischen den verschiedenen Verhandlungsbereichen (Agrar – Industrie – Dienstleistungen) fehlt nicht nur die Ausgewogenheit, sondern hier droht ein Opfern des Agrarbereichs, um minimale Zugeständnisse der Schwellenländer bei der Marktöffnung im Industriebereich zu erringen. Die Forderungen im Dienstleistungsbereich hat die EU inzwischen gar ganz fallengelassen.

Enttäuscht sind die Bauernfamilien, wenn der EU-Agrarpolitik die Verantwortung für Hunger und Armut in der Welt

übergestülpt werden soll, um so Forderungen nach totaler Liberalisierung und Abbau von Agrarpolitik vermeintlich zu rechtfertigen. Die tatsächlichen Schlüsselfaktoren für Hunger und Armut liegen vor Ort in den betroffenen Entwicklungsländern in Korruption, Bürgerkrieg, mangelnder Bildung und Beratung, mangelndem Zugang zu Boden und Kapital sowie fehlender Rechtssicherheit. Totale Liberalisierung dient höchstens einigen Schwellenländern (z.B. Brasilien) und dort auch nicht den Kleinbauern und Landarbeitern, sondern wenigen reichen Familienclans und international vernetzten Großkonzernen. Ein Journalist aus Uganda hat es mit folgender Aussage auf den Punkt gebracht: »Unser Problem ist nicht, dass wir etwas zu verkaufen haben und nicht wüssten wohin; unser Problem ist, dass wir nichts zu verkaufen haben«.

Eine eigenständige Agrarpolitik ist wichtig für Aufbau und Erhalt einer nachhaltigen, bäuerlichen Landwirtschaft. Dies gilt in den Entwicklungsländern genauso wie bei uns in Europa. Gerade die aktuelle und zum Teil dramatische Lebensmittelknappheit in einigen Entwicklungsländern macht deutlich, dass eine funktionierende bäuerliche Landwirtschaft ein wichtiger Ausgangspunkt für Entwicklung und Wohlstand eines jeden Landes ist. Leider hat auch die Entwicklungshilfe in den letzten Jahren die Förderung der Landwirtschaft stark vernachlässigt.

Ziel muss es sein, dass die Bauern vor Ort – unter den jeweiligen Gegebenheiten wie z.B. Struktur der Landwirtschaft, naturräumliche und klimatische Voraussetzungen sowie Umwelt-, Verbraucherschutz- und Hygienestandards – von ihrer Arbeit leben können. Sie müssen in der Lage sein, sich und ihre Familie zu versorgen und darüber hinaus auch ihren Betrieb weiterzuentwickeln.

Eine starke Landwirtschaft ist Basis für ein starkes und stabiles Europa

Landwirtschaft ist eine wichtige Wirtschaftsbranche und sie ist eine Schlüsselbranche, um die Herausforderungen von heute, morgen und übermorgen zu meistern, insbesondere die Ernährung der wachsenden Weltbevölkerung, die Energieversorgung und den Klimaschutz.

Die Bauernfamilien stehen zu fairen Welthandelsregeln. Was aber derzeit auf dem Verhandlungstisch liegt, ist weit davon entfernt. Vielmehr drohen Verluste von 30 Mrd. € pro Jahr für die europäische Landwirtschaft. Hier geht es nicht nur um die Zukunft bäuerlicher Betriebe, sondern es steht insgesamt viel auf dem Spiel für Europa: Die Versorgung mit hochwertigen und nachhaltig erzeugten heimischen Lebensmitteln, Futtermitteln und nachwachsenden Rohstoffen, Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft sowie Arbeitsplätze und Wirtschaftskraft in Landwirtschaft und ländlichem

Raum. Die europäische Landwirtschaft – einschließlich der vor- und nachgelagerten Bereiche – beschäftigt 30 Mill. Erwerbstätige.

Vor dem Hintergrund wachsender Weltbevölkerung und knapper werdender Lebensmittel gilt umso mehr, dass jedes Land das Recht haben muss, Maßnahmen zu ergreifen, um die Versorgung seiner Bevölkerung mit im Land erzeugten Lebensmitteln sicherzustellen. Eine eigenständige Agrarpolitik, die in Einklang mit fairen Welthandelsregeln steht, kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Versorgungssicherheit ist auch für die EU heute und in Zukunft ein wichtiges Thema. Die aktuelle Situation beim Erdöl zeigt, was es bedeutet, von Importen abhängig zu sein.



Stormy Mildner*

Fehlschläge, Unterbrechungen und Rückschritte: Warum die Doha-Runde bislang nicht abgeschlossen werden konnte

Nach rund sieben, größtenteils ergebnislosen Verhandlungsjahren scheiterten die WTO-Mitglieder Ende Juli 2008 erneut, die Doha-Runde zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Die Konfliktlinien bei dem informellen Treffen der 40 wichtigsten Verhandlungspartner in Genf waren die altbekannten: Die Schwellen- und Entwicklungsländer bewerteten das verbesserte Agrarangebot der EU über die Senkung der Zölle um 60% als ebenso unzureichend wie die neue Offerte der USA über eine Deckelung der internen Stützmaßnahmen auf 15 Mrd. US-Dollar. Frankreich kritisierte, dass die Gegenleistungen Chinas und Indiens beim Abbau der Industriezölle die Zugeständnisse der EU bei der Öffnung ihrer Agrarmärkte nicht rechtfertigten, und drohte innerhalb der EU mit einem Veto. Die Gruppe der NAMA-11 der größeren Schwellen- und Entwicklungsländer um Brasilien, Indien und Südafrika wiederum sahen das Grundprinzip der Sonderbehandlung der Entwicklungsländer in der WTO verletzt, wenn diese Industriegüterzölle stärker senken müssten als die Industrieländer. WTO-Generaldirektor Pascal Lamy brach die Verhandlungen schließlich ab, als sich die USA und Indien nicht auf einen speziellen Schutzmechanismus für Entwicklungsländer im Agrarhandel einigen konnten.

Dies war nicht das erste Mal, dass ein Ministertreffen ergebnislos endete. Ihren ersten schweren Rückschlag hatte die Doha-Runde mit der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancún (2003) erlitten. Nachdem mit dem so genannten Juli-Paket im Sommer 2004 und der Ministerkonferenz in Hongkong 2005 wichtige Etappensiege erzielt worden waren, suspendierte Pascal Lamy die Runde von Juli 2006

* Dr. Stormy Mildner ist wissenschaftliche Referentin bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

bis Februar 2007 aufgrund fehlender Kompromissbereitschaft der Hauptverhandlungspartner. Sicherlich gehören Blockaden und verpasste Fristen, Fehlschläge und Unterbrechungen zu jeder multilateralen Handelsrunde. Die Uruguay-Runde allein dauerte acht Jahre (1986–1994) und stand mehrmals kurz vor dem Aus. Doch so mühsam wie in der Doha-Runde waren die Verhandlungen noch nie. Der Grund: Die Verhandlungskonstellation und politischen Rahmenbedingungen haben sich deutlich geändert. Schuld am Scheitern der Gespräche sind somit nicht einzelne Staaten. Die Welthandelsrunde krankt an vielen Fronten.

Warum wird verhandelt? Deutungskonflikte in der Doha-Runde

Zentrales Problem in der Doha-Runde ist ein Deutungskonflikt zwischen den etablierten WTO-Mitgliedern und den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern über Sinn und Ziele der Verhandlungen. Nachdem der Beginn der Millennium-Runde in Seattle im Jahr 1999 gescheitert war, sollte eine neue Verhandlungsrunde die Glaubwürdigkeit der WTO wiederherstellen und dem multilateralen Liberalisierungsprozess neuen Schwung verleihen. Über Inhalte und Ziele der Runde bestand jedoch alles andere als ein Konsens. Die EU befürwortete eine umfassende Agenda mit einer Erweiterung des traditionellen handelspolitischen Kanons um die so genannten Handel-Plus-Themen (Handel *und* Umwelt, Handel *und* Sozialstandards) und die Singapur-Themen (Investitionen, Wettbewerb, öffentliches Auftragswesen und Handelserleichterung). Die USA hingegen waren weniger an einer Weiterentwicklung des WTO-Regelwerks als an einer thematisch begrenzten Runde interessiert, in der hauptsächlich Marktöffnungsthemen verhandelt würden. Die Entwicklungsländer wiederum stimmten zunächst weder der Notwendigkeit einer neuen Runde zu, noch deren vorgeschlagenen Inhalten. Viele von ihnen fühlten sich durch die Ergebnisse der Uruguay-Runde übervorteilt: Während sie selbst hohe Implementierungskosten, insbesondere im Bereich des Schutzes geistigen Eigentums (TRIPs), tragen mussten, waren sie durch fehlende Liberalisierungsfortschritte insbesondere in den für sie wichtigen Bereichen Landwirtschaft und Textilien äußerst enttäuscht. Dementsprechend forderten sie vor allem die Beseitigung der inhärenten Ungleichgewichte im multilateralen Handelssystem. Die Aufnahme neuer Themen lehnten sie rigoros ab.

Dass die 142 WTO-Mitglieder 2001 in Doha (Katar) dennoch den Startschuss für eine neue Runde gaben, lag neben dem massiven Einbruch des Welthandels 2001 sowie den Terroranschlägen vom 11. September und der damit verbundenen größeren Kompromissbereitschaft der USA und EU vor allem an der Schwerpunktsetzung: Durch die Runde sollten die Entwicklungsländer besser in die Weltwirtschaft in-

tegriert werden. Wirklich konsolidiert wurden die unterschiedlichen Zielvorstellungen aber nicht, Konflikte wurden lediglich in die anschließenden Verhandlungen verschoben. Vor allem weckte das normativ hoch aufgeladene Label – Doha-Entwicklungsrunde – Erwartungen seitens der Entwicklungsländer, die auf Reziprozität beruhende Verhandlungen jedoch nicht leisten können. Die Entwicklungsländer pochten auf ihre Umverteilungsansprüche sowie die Bringschuld der Industrieländer und bestanden auf einer Aufweichung des Reziprozitätsprinzips zu ihren Gunsten. Die Industrieländer hingegen forderten vor allem von den aufstrebenden Schwellen- und Entwicklungsländern ein größeres Maß an Reziprozität.

Was wird verhandelt? Vorrangigkeit der Landwirtschaft

An sich sind widerstreitende Interessen ein konstituierendes Merkmal der Welthandelsbeziehungen. Dass die für den erfolgreichen Abschluss der Runde unabkömmlichen Tauschgeschäfte zwischen den Verhandlungspartnern aber deutlich schwieriger geworden sind, liegt an der Priorisierung der Landwirtschaft. Von der ursprünglich umfassenden Agenda der Doha-Runde ist nicht viel übrig geblieben. Von den Singapur-Themen wird nur noch Handelserleichterung verhandelt, nachdem die drei besonders umstrittenen Themen Investitionen, Wettbewerb und öffentliche Auftragsvergabe aufgrund des starken Widerstands der Entwicklungsländer 2003 von der Agenda gestrichen worden waren. Verhandlungen über Regeln (u.a. Antidumpingregeln) fehlten größtenteils, Dienstleistungen und Schutz geistigen Eigentums kamen erst beim Ministertreffen in Genf 2008 wieder auf die Tagesordnung. Jede Delegation muss jedoch darauf achten, dass Liberalisierungskonzessionen vermittelbar sind. Dies sind sie aber nur, wenn im Gegenzug zur eigenen Marktöffnung neue Exportchancen für heimische Produzenten geschaffen werden – ein aussichtsloses Unterfangen, wenn sich die Verhandlungen auf einen Sektor konzentrieren. Am Rande des Weltwirtschaftsgipfels in Davos Anfang 2007 wurde daher zu Recht das Erfordernis paralleler Fortschritte in allen Verhandlungsbereichen betont, das heißt neben den Landwirtschaftsverhandlungen insbesondere auch bei Industriegütern und Dienstleistungen.

Darüber, was ein fairer Wechselkurs zwischen Zugeständnissen im Agrar- und Industriegüterhandel sein könnte, besteht allerdings noch keine Einigkeit. Einig sind sich die Verhandlungspartner nur darin, dass die politischen und wirtschaftlichen Liberalisierungskosten deutlich gestiegen sind. In gewisser Weise ist die WTO Opfer ihres eigenen Erfolgs: Das durchschnittliche weltweite Zollniveau liegt mittlerweile auf einem sehr niedrigen Niveau; übrig geblieben sind nur die sensiblen Themen, in denen Marktöffnung als beson-

ders schmerzhaft wahrgenommen wird. Die WTO-Mitglieder ziehen den Status quo auch deswegen einer weiteren Liberalisierung vor, weil sie glauben, die politischen Kosten nicht durch die Liberalisierungsgewinne kompensieren zu können. Der Grund: Die möglichen Wohlfahrtsgewinne aus der Doha-Runde werden immer niedriger angesetzt. Schätzte die Weltbank im Jahr 2001 noch einen Wohlfahrtsgewinn von über 400 Mrd. Dollar jährlich ab 2015 infolge einer vollständigen Liberalisierung, wird dieser Wert heute bei höchstens 287 Mrd. Dollar angesetzt. Da der Offenheitsgrad im Welthandel zwischenzeitlich deutlich gestiegen ist (insbesondere aufgrund Chinas WTO-Beitritt und der Abschaffung der Textilquoten) müssten deutlich tiefere Einschnitte vorgenommen werden, um die gleichen Wohlfahrtsgewinne wie 2001 zu realisieren. Allerdings gilt angesichts des moderaten Verhandlungsziels auch diese Wohlfahrtsprognose mittlerweile als höchst unrealistisch. Laut einer Studie des Carnegie Instituts ist infolge eines moderaten Doha-Pakets mit einem weltweiten Einkommenszuwachs von nicht einmal 60 Mrd. Dollar pro Jahr zu rechnen – gemessen am BIP der WTO-Mitglieder ein verschwindend geringer Betrag – der auch noch länderspezifisch höchst ungleich verteilt wäre (vgl. Newfarmer 2005; Polaski 2006).

Wer verhandelt? Neue Blockademächte

Während noch in der Uruguay-Runde der Verhandlungsabschluss fast ausschließlich von einer Einigung der EU und USA abhing, hat sich die Verhandlungskonstellation in der Doha-Runde deutlich geändert: Der Kreis der Akteure ist größer, die Zahl der Veto-Gruppen ist gestiegen, und die wirksam vertretenen Interessen divergieren stärker. Neue Formen formalisierter Zusammenarbeit haben etablierte Koalitions- und Prozessmuster ersetzt. Mit dem Aufstieg neuer Wirtschaftsmächte, allen voran Indien und Brasilien, ist die Komplexität der Verhandlungen deutlich gestiegen (vgl. Kabus 2008, 4). Unter ihrer Führung (zusammen mit Südafrika und China) schloss sich bei der Ministerkonferenz in Cancún eine Gruppe einflussreicher Entwicklungs- und Schwellenländer zur G-20 zusammen. Dass mit der G-20 die Verhandlungen mühsamer geworden sind, liegt auch an ihrer defensiven Blockadestrategie: Mit ihrer Maximalforderung, sämtliche handelsverzerrenden Subventionen in der Landwirtschaft abzuschaffen, trug die G-20 erheblich zum Scheitern von Cancún bei. Brasilien hatte wesentlichen Anteil daran, dass die Doha-Verhandlungen von Juni 2006 bis Februar 2007 temporär ausgesetzt wurden, denn es ließ keine Kompromissbereitschaft bei den Industriegüterzöllen erkennen. Indien, das als schwierigster Verhandlungspartner der Doha-Runde gilt, riskierte mit seiner starren Haltung zum speziellen Schutzmechanismus im Agrarhandel in Genf 2008 erneut ein Scheitern der Verhandlungsrunde. Die G-20 blockiert die Verhandlungen dabei nicht nur aufgrund der dürftigen Marktöffnungsangebote der Industrieländer.

Eine zweite, ebenso wichtige Erklärung findet sich in der außenpolitischen Ausrichtung ihrer Handelspolitik: Indien und Brasilien wollen sich als Interessenvertreter der Entwicklungsländer positionieren und ein politisches Gegengewicht zu den USA und der EU bilden.

Zur neuen Komplexität der Verhandlungen hat auch die gestiegene Zahl der Koalitionen beigetragen. Theoretisch können Koalitionen den Verhandlungsaufwand deutlich reduzieren, indem Kompromisse zwischen Vertretern einzelner Gruppen vorbereitet werden. Dass dies bislang nicht der Fall war, liegt an den häufig notdürftig gekitteten Interessengegensätzen und geringen Loyalitäten gerade innerhalb der größeren Koalitionen. Die Mitgliedschaft wechselt häufig, ebenso wie die offenen und versteckten Agenden. Aufgrund der Interessendivergenzen ihrer Mitglieder müssen sich die Koalitionen oftmals auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen. Das Ergebnis ist ein wenig elastischer Verhandlungsstil (vgl. Wolfe 2007, 51).

Wie wird verhandelt? Konsensprinzip und Single Undertaking

Angesichts des formalen Stimmgleichgewichts und dem Konsenserfordernis überrascht es kaum, dass die Verhandlungen mit mittlerweile 153 WTO-Mitgliedern äußerst schwierig geworden sind. Durch das Konsensprinzip soll die Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten gewährleistet und sichergestellt werden, dass kein Land durch andere überstimmt wird – ansonsten würden die Akzeptanz und Chancen der Umsetzung der Entscheidungen erheblich leiden. Allerdings ist die konsensuale Beschlussfindung oftmals sehr langwierig, da sie im Prinzip jedem WTO-Mitglied ein Vetorecht einräumt. Verschärft wird dies durch den für die Doha-Runde geltenden Grundsatz des *Single-Undertaking*. Demnach ist nichts vereinbart, solange nicht alle Mitglieder allen Beschlussvorlagen zugestimmt haben. Allerdings sind nicht alle 153 Länder bereit, in jedem Verhandlungsbereich gleich schnell voranzuschreiten. Um kein Veto zu riskieren, sind die Verhandlungstexte daher mit einer Vielzahl von Ausnahmen für Länder- und Produktgruppen gespickt – zum Missfallen von WTO-Mitgliedern mit starken Exportinteressen, wie sich beim Ministertreffen in Genf 2008 einmal mehr zeigte.

Ein optimales Verhandlungsformat hat die WTO bislang nicht gefunden. Nach der Ministerkonferenz in Hongkong versuchte man zunächst, in informellen Treffen der G-4 (EU, USA, Brasilien und Indien) und G-6 (plus Japan und Australien) einen inhaltlichen Durchbruch zu erreichen, bevor mögliche Ergebnisse in den für alle transparenten multilateralen Prozess überführt werden. Eine Annäherung der zerstrittenen Positionen brachten diese Treffen hingegen nicht. Als Ende Juni 2007 das G-4-Treffen in Potsdam scheiterte, wurde der Fokus der Verhandlungen daher wieder auf den

multilateralen Prozess in Genf gelegt. In Textentwürfen über die Liberalisierungsmodalitäten versuchten die Vorsitzenden der Verhandlungsgruppen bereits formulierte Kompromissangebote zusammenzufassen. Neben Transparenzsitzungen, die allen Mitgliedern offen stehen, fanden so genannte *Green-Room*-Treffen statt. Dass diese Verhandlungsforen im kleinen Kreis nicht mehr wie zu Beginn der Doha-Runde als Inbegriff von Exklusivität und mangelnder Transparenz der WTO galten, liegt daran, dass an ihnen mittlerweile Vertreter verschiedenster Koalitionen teilnehmen. Die Öffnung der *Green-Room*-Treffen hat zu einer größeren internen Transparenz geführt, gleichwohl dadurch die Konsensfindung ungleich schwieriger geworden ist. Beim Ministertreffen in Genf 2008 bildete Pascal Lamy daher erneut Untergruppen für einzelne kontroverse Themen wie Baumwolle und geografische Ursprungsbezeichnungen. Die beiden strittigsten Themen Landwirtschaft und Industriegüter wurden von der Kerngruppe 6 + 1 behandelt (EU, USA, Australien, Japan, Brasilien Indien und neuerdings China). Die G-6 + 1 stieß allerdings nicht bei allen WTO-Mitgliedern auf Gegenliebe. Kritisiert wurden sowohl das Übergewicht der Agrarexporteure als auch das Fehlen kleiner Staaten sowie Vertretern des afrikanischen Kontinents.

In welchem Umfeld wird verhandelt? Protektionistischer Gegenwind

Schließlich haben innenpolitische Zwänge stärker denn je den internationalen Spielraum für Kompromisse eingeschränkt. Die Befürworter einer Handelsliberalisierung stehen schon seit längerem unter einem erheblichen Legitimierungsdruck gegenüber einer Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen (u.a. Umwelt- und Konsumentenverbände sowie Gewerkschaften), doch hat sich jüngst die politische Stimmung gegenüber einer Liberalisierung des Welthandels weiter eingetrübt. Viele zweifeln mittlerweile am Nutzen der Doha-Runde; kein Deal sei besser als ein schlechter Deal wird immer häufiger argumentiert.

Die WTO-Mitglieder haben vor ihren defensiven Interessengruppen kapituliert. Anders als in früheren multilateralen Handelsrunden ist es ihnen in der Doha-Runde nicht gelungen, genügend liberalisierungsfreundliche Exportinteressen zu mobilisieren, um den Druck protektionistischer Binnenmarktinteressen zu dämpfen. Dies lag zum einen daran, dass ein Gefühl von Dringlichkeit für einen baldigen Abschluss der Verhandlungen fehlte: Seit 2004 ist der Welthandel regelmäßig um 7% pro Jahr gestiegen; der Globalisierungsprozess entwickelte sich unabhängig von der formalen Weiterentwicklung des WTO-Systems äußerst dynamisch. Zudem hatten bestimmte Sektoren in den Industrieländern noch vor Beginn der Doha-Runde Liberalisierungserfolge für sich verbuchen können wie zum Beispiel das Finanz- oder auch das Telekommunikationsdienstleis-

tungsabkommen unter dem GATS. Sie waren also mit dem Status quo durchaus zufrieden. Andere Industrien wiederum haben aufgrund immer kürzerer Produktzyklen kaum Interesse an langen Verhandlungsrunden und setzen eher auf bilaterale Handelsabkommen.

Durch die Politisierung von Handelsfragen ist schließlich auch der Wahlzyklus der WTO-Handelspartner zu einem wichtigen – oftmals hemmenden – Parameter für Kompromissbereitschaft auf internationaler Ebene geworden. Jüngst überstimmte der US-Kongress ein Veto von Präsident Bush gegen das neue Landwirtschaftsgesetz, das die Agrarhilfen für die kommenden fünf Jahre weiter angehoben hat. Dass Kongressmitglieder gerade während der heißen Phase des Wahlkampfes Ende 2008 der Senkung der Subventionen zustimmen werden, ist denkbar gering. Ähnlich sieht es in Indien aus, wo die Regierung unter Ministerpräsident Manmohan Singh 2009 vor Wahlen steht. Gerade erst hat sie nur knapp ein vorzeitiges Zerbrechen der Regierungskoalition vermieden. Eine größere Kompromissbereitschaft beim speziellen Schutzmechanismus im Agrarhandel hätte ihren Chancen in der kommenden Wahl deutlich geschadet. Da 2009 auch in der EU Parlamentswahlen anstehen und die Kommission neu besetzt wird, rechnet mittlerweile kaum noch jemand mit einem baldigen Verhandlungsabschluss.

Literatur

- Kabus, D. (2008), *Das vorläufige Ende der Gemeinsamkeiten: Gruppenhegemonie und Governance in der WTO*, Hallenser IB Papier 4/2008.
 Newfarmer, R. (Hrsg.), *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*, World Bank, Washington.
 Polaski, S. (2006), *Winners and Losers. Impact of the Doha-Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.carnegieendowment.org/files/Winners.Losers.final2.pdf>.
 Wolfe, R. (2007), *Can the Trading System be Governed? Institutional Implications of the WTO's Suspended Animation*, CIGI Working Paper Nr. 30.



Laura Carsten*

Emerging Powers in the IMF and WTO: New Alternatives or Reform?

Two facts stand out regarding emerging powers (EPs), the International Monetary Fund (IMF) and the World Trade Organization (WTO). First, EPs have recently shown increased levels of activism within these institutions. This activism appears in three forms. First, they are active as membership applicants: Russia applied for admission to GATT in 1993 and is still negotiating its admission to the WTO. Second EPs are active as borrowers: Brazil borrowed \$18.1 billion in 1998 from the IMF in order to increase growth and improve stability. Finally, they are active as coalition builders: India, Brazil, China and South Africa formed the G20 in preparation for the WTO negotiations in 2003 to advance the agricultural interests of the developing world.

The other interesting fact about EPs is that their affiliation with these institutions has led to great benefits. First of all, IMF loans make the impossible possible: via their accompanying conditions, IMF loans have pushed through domestically unpopular reforms which leaders considered necessary but politically impractical. In India, for example, reform was attempted in the 1980s but foundered in face of popular and interest group opposition; these reforms, however, were implemented successfully in concert with the IMF in 1991 (see Nayar and Paul 2003, 195–196). Second, for the EPs, WTO membership means money and justice. Since joining the WTO, China rose from being the 9th largest global exporter and 10th largest global importer in 1999 (WTO 2000, 19–22) to being the world's 3rd ranked trading nation overall (see WTO 2007, 12–15). Similarly, Brazil and India are among the most active users of the WTO's Dispute Settlement Body (see Hurrell 2006, 11), successfully holding other states accountable for unfair trading practices.

* Laura Carsten ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Politik an der Ruhr-Universität Bochum.

Since the EPs have benefited so much from the IMF and WTO, one would expect them to continue to focus their efforts on acting within these institutions. In reality, however, EPs have recently employed a variety of strategies vis-à-vis the IMF and WTO. Thus their activities can be categorized as displaying one of three basic strategies: simple institutional use, reform, or substitution. This paper will address two of these strategies – reform and substitution – in detail and then pose some questions regarding the impact of these strategies on the IMF and WTO. First, however, it is necessary to define what is meant by emerging power states.

Who Are the Emerging Powers?

Emerging powers share five defining characteristics. First, they control a variety of power resources and have the internal cohesion necessary to use these resources effectively. Second, they have global ambitions, that is, think they deserve a larger role in international society. Third, they increasingly initiate contact with each other on many different levels. Fourth, they stand on the edge of the US-led system epitomized by the WTO and IMF (see Hurrell 2006, 1–3). And, finally, they often attract the followership of other states, who support both their goals and their leadership projects (see Schirm 2007).

For this paper, states that fit the definition offered here include the BRIC nations identified by Goldman Sachs in 2003 – Brazil, Russia, India and China – as well as South Africa, whose economic dominance in Africa, increased South-South activism, and recent institutional activities recommend it as an EP.

Strategies

Reform

A distinguishing characteristic of EP reform activities is the use of partnerships created outside of these institutions to push for reforms within them. These external partnerships are created for a variety of reasons, generally focusing on sectors which states perceive as compatible. For example, while the Shanghai Cooperation Organization links China and Russia due to security concerns, China's strategic partnership with India is primarily a diplomatic initiative. Likewise, the IBSA Dialogue Forum is based on common ideals while Mercosur – the South American trade agreement dominated by Brazil – is undergoing trade negotiations with the Arab League primarily for economic reasons.

All of these partnerships, however, share two characteristics. First, they are all underlined by pragmatism. Coopera-

tion is perceived as a way to gain benefits the states cannot attain alone. This is reflected in both the proliferation of sector-specific cooperation as well as in the tendency for these EP states to avoid »sticky« issues when organizing their partnerships. Second, EPs characterize these partnerships as a reaction against an international system they say lacks legitimacy. For example, a joint statement from China and India claimed their partnership hoped to create »a new international political and economic order that is fair, rational, equal and mutually beneficial« (2005). Thus, these external partnerships are organized to achieve two goals: pragmatic benefits and a more legitimate international setting. The common goals demonstrated within these partnerships build trust between EPs and allow them to overcome their differences and unite around achieving these goals via reform activities within the IMF and WTO.

One example is the G20 coalition organized for the WTO negotiations in Cancún in 2003. The IBSA states – India, Brazil and South Africa – wrote a text calling for liberalization of industrialized states' agricultural markets which implied two necessary, general reforms of the WTO. First, they wanted to increase legitimacy and accountability by creating specific rules governing agenda-setting within WTO negotiations (see Narlikar and Wilkinson 2004). Second, they wanted to remove some of the exceptions within WTO regulations in order to break the standstill in the Doha Round. What is interesting about the G20 is its diversity. Member states represent a broad variety of geographical regions, levels of development, and economic power resources. It follows, then, that their specific national interests would also diverge. The trust developed through external initiatives – whether through IBSA or various trade agreements – allowed these states to overcome their differences and unite around a WTO reform which would empower them and provide tangible benefits. The states, however, did not achieve their goals. Negotiations in Cancún ended in deadlock and the WTO reform failed.

The quota reform negotiations within the IMF in 2006 show another reform attempt by EPs. Quota reform has long been an issue within the IMF as current financial obligations and voting power largely reflect outdated relative economic power positions. The 2006 proposal included three elements: immediate quota raises for the most underrepresented states, a new formula which would be used to determine future quotas, and a second round of quota raises under the new formula (IMF 2008). At issue were the variables which would be included in the new quota formula, particularly regarding whether GDP would be calculated based upon exchange rate – a move favoring the industrial countries – or purchasing power parity (PPP) – a move favoring developing countries. As Table 1 indicates, the reflected difference in economic stature is quite large, with India's GDP three times larger under the PPP

Table 1
GDP of States Opposed to IMF Reform

State	GDP (PPP)	GDP (exchange rate)
India	\$2.989 trillion	\$1.099 trillion
Argentina	\$523.7 billion	\$260 billion
Egypt	\$404 billion	\$127.9 billion
Brazil	\$1.836 trillion	\$1.314 trillion

Source: CIA World Factbook Online.

than under the exchange relate calculation. For this reason, Brazil, India, Argentina and Egypt, none of whom received quota increases in the first round, were outspoken in their demands that GDP be calculated in PPP. The Brazilian minister was reported as having claimed that the IMF was in »sclerosis« and that it was only considering the views of big states and their allies (see Brown, de Rato, and Ahmed 2006). Despite organized opposition by the EPs, however, the reform passed.

Interestingly, once the new quota formula had been determined and the second round of quota increases calculated, the coalition's reform opposition turned into reform support. Brazil and India received two of the largest quota increases through the reform process, and the new quota definition includes a proportional measurement of GDP in PPP (IMF 2008). Thus Brazil's finance minister this time declared the reforms »an important first step toward modernizing the IMF« (see IMF 2008). The EPs achieved their goals and the IMF reform was a success.

These examples provide an overview of EP reform activities in the IMF and WTO. The next section will discuss their attempts to substitute these institutions.

Substitution

Substitution strategies by EPs involve using extra-institutional means to substitute the functions EPs gain from the institutions. These strategies are diverse and numerous given that states often try to substitute only one or two different aspects of these institutions. Two general categories of substitution strategies will be discussed: bilateral and regional trade agreements, and the building-up of foreign exchange reserves (FERs).

There has been a proliferation of free (FTA) and preferential trade agreements (PTA) in the past few years. Over 200 PTAs existed in 2007 and over 400 are expected by the end of 2010 (see Dadush and Nielson 2007, 25). This has led not just to trade creation between Southern states (see The Decoupling Debate 2008, 74), but also an ever-higher share of global trade being dominated by emerging states (see Akin and Kose 2007, 44, 12).

These agreements are increasingly initiated by EPs who are frustrated with waiting for a resolution of multilateral negotiations within the WTO. As one Indian official said, India is »happy to pursue [bilateral] deals in the absence of consensus at the WTO« (Luce 2003). This is exactly what India has done. The Indian PM initiated trade negotiations with ASEAN at the first India-ASEAN Summit (see Hoong 2002), and negotiations between India and Thailand and India and Singapore are also underway. Likewise, India signed a FTA with Mercosur in 2005.

The connection between PTAs, FTAs and substituting the WTO is clear. First, because of these agreements states no longer need a multilateral agreement to experience the benefits of trade liberalization (Mansfield and Reinhardt 2003, 830). Many scholars view bilateral trade deals as the first step toward creating regional agreements, which, in turn, have the potential to move up to the international level via negotiations between regions (see Henderson 1994, 192; Nakagawa 2007, 36). Further, the more successful these deals are, the more likely other states will be encouraged to »protect« themselves via new bilateral PTAs or FTAs, thus further decreasing the necessity of the WTO's multilateral negotiations (see Mansfield and Reinhardt 2003, 845). In this sense, trade liberalization can progress incrementally and avoid the power politics evident in the WTO's consensus decision-making. Additionally, these deals threaten the WTO by undermining its principle of nondiscrimination (see Ikenberry 2008). China, for example, despite belonging to WTO, signed an agreement with ASEAN which guarantees ASEAN states lower tariffs on Chinese goods before these reductions are extended to other WTO members (Ba 2003, 638). This is a clear act of trade discrimination, but simultaneously a good strategic move for China who gains not just economic benefits from increased trade with its neighbors, but also improved security by promoting an image of itself as a benevolent regional hegemon. Thus PTAs and FTAs substitute a primary purpose of the WTO – facilitating trade liberalization – and make more difficult another primary one – governing international trade (see Dadush and Nielson 2007, 25).

The second substitution strategy discussed here is the tendency of EPs to build up their foreign exchange reserves (FERs). EPs now hold 70% of global FERs (see *The New Titans* 2006, 4), or \$2.9 trillion at the end of 2005 (see Porter 2006). Academics have offered two explanations for this unexpected build-up. The first and most popular explanation is that EPs, who were injured both by recent financial crises and the stringent IMF conditions which accompanied crisis management, are attempting to create self-insurance against financial instability (Porter 2006). That is, the states are substituting the crisis prevention and stabilization functions of the IMF by building investor confidence and making sure the necessary funds are there to protect their

state in a crisis. Brazil's recent behavior coincides with this explanation: despite its financial stability, Brazil drew a large loan from the IMF in 2003, which it subsequently used to increase its FERs and to build investor confidence. Once these goals were met, Brazil repaid the loan early, claiming it had made itself autonomous from the IMF (see *After Years of Fighting* 2005).

Unfortunately for this explanation, the FERs among EPs have grown to such proportions that self-insurance can no longer explain their accumulation (Jeanne 2007, 2-3), especially since investment in FERs is causing many states to actually lose rather than save money (Porter 2006). Economically, holding FERs is expensive, since states could invest the money in other, higher-return investments. FERs are also politically expensive, as holding them, rather than relying on the IMF, weakens global economic governance and limits the amount of institutional assistance a state can receive should self-insurance prove insufficient. Thus the second explanation for EPs' accumulation of FER reads: EPs are accumulating FERs in order to prevent their currency from appreciating. This keeps their exports cheap and their profits high (see Aizenmann 2007, 61; Jeanne 2007, 44). India is a good example here: as the rupee appreciated 15% against the US dollar, the Central Bank of India responded by printing more rupees to buy more dollars (*The Uncomfortable Rise of the Rupee* 2007). Interesting in this explanation is that FER accumulation would replace not just the IMF – for the reasons already listed – but it would also move into the realm of the WTO, regulating trade flow between markets based on currency exchange rates.

In reality, a mixture of these two explanations probably best explains EP behavior regarding FERs. What is important here is that the accumulation of reserves decreases the need for the collective financial insurance offered by the IMF and even runs the risk of making the IMF irrelevant as FER assets now grossly exceed the IMF's available resources (Jeanne 2007, 46). Thus substituting the IMF with FER accumulation seems the best of all options for EPs, who can avoid the high political costs of accepting IMF loans; reassure investors; and avoid messy crises (see Kapur and Webb 2006, 10–11).

Questions to Consider

The use of reform and substitution by EPs since 1991 does not mean that EP states have given up altogether on the IMF and the WTO: as stated, their activism within these institutions has been increasing since the early 1990s and is likely to do so as long as states continue to perceive clear benefits deriving from the system (see Hoekman and Kostecky 2001, 44). Despite this, a number of questions remain to be answered. Will these states continue to perceive be-

nefits? How can they be integrated so that they do? Is there space for these states within the current institutional frame? And if so, will the current GPs let new states occupy it? The answers to these questions will determine the behavior of EPs in the future as well as the implications of EP actions for the IMF and WTO themselves.

Literature

- After Years of Fighting the IMF (2008), Lula Turns Brazil into the Best Client of the Fund. December 20, 2005, Rede Brasil, accessed May 28, 2008.
- Aizenman, J. (2007), »Comment on Olivier Jeanne's International Reserves in Emerging Market Countries: Too Much of a Good Thing?«, *Brookings Papers on Economic Activity* No. 1, 56–67.
- Akin, Ç. and M.A. Kose (2007), »Changing Nature of North-South Linkages: Stylized Facts and Explanations«, IMF Working Paper WP/07/280, accessed March 18, 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07280.pdf>.
- Ba, A.D. (2003), »China and ASEAN: Renavigating Relations for a 21st-Century Asia«, *Asian Survey* 43(4), 622–647.
- Brown, G., R. de Rato and M. Ahmed (2006), »Transcript of an International Monetary and Financial Committee (IMFC) Press Conference. Singapore«, September 17, 2006, accessed online June 19, 2008, <http://www.imf.org/external/np/tr/2006/tr060917.htm>.
- Central Intelligence Agency (CIA, 2008), »World Factbook Online«, accessed July 1, 2008, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.
- Dadush, U. and J. Nielson (2007), »Governing Global Trade«, *Finance & Development* 44(4), 22–25.
- Henderson, D. (1994), »Putting 'Trade Blocs' into Perspective«, in: V. Cable and D. Henderson (eds.), *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*. Royal Institute of International Affairs, London.
- Hoong, C.L. (2002), »India Makes Trade Offer to ASEAN«, *The Straits Times* (Singapore), accessed with Lexis Nexis online June 24, 2008.
- Hurrell, A. (2006), »Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?«, *International Affairs* 82(1), 1–19.
- Ikenberry, G.J. (2008), »The Rise of China and the Future of the West«, *Foreign Affairs* 87(1), 23–37.
- International Monetary Fund (2008), »Directors Back Reforms to Overhaul IMF Quotas and Voice«, IMF Survey online, accessed online June 26, 2008, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2008/NEW032808A.htm>.
- Jeanne, O. (2007), »International Reserves in Emerging Market Countries: Too Much of a Good Thing?«, *Brookings Papers on Economic Activity* No. 1, 1–55.
- Joint Statement of the People's Republic of China and the Republic of India (2005), New Dehli, accessed April 29, 2008, <http://www.china.org.cn/english/2005/Apr/125627.htm>.
- Kapur, D. and R. Webb (2006), »Beyond the IMF. Paper for G-24 Technical Group Meetings, March 2006«, accessed online June 19, 2008, <http://www.g24.org/weka0306.pdf>.
- Luce, E. (2003), »International Economy: India Forsakes World Trade Organisation for Bilateral Free Trade Deals with Neighbours«, *Financial Times*, accessed online June 24, 2008, <http://search.ft.com/ftArticle?queryText=india+seeks+free+trade+with+ASEAN+inside+10+years&y=0&aje=true&x=0&id=031016000976&ct=0>.
- Mansfield, E.D. and E. Reinhardt (2003), »Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of GATT/WTO on the Formation of Preferential Trade Arrangements«, *International Organization* 57(4), 829–862.
- Nakagawa, J. (2007), »Peacekeeping and Global Business in Northeast Asia«, *International Journal on World Peace* 24(1), 33–36.
- Narlikar, A. and R. Wilkinson (2004), »Collapse at the WTO: A Cancun Post-Mortem«, *Third World Quarterly* 25(3), 447–460.
- Nayar, B.R. and T.V. Paul (2003), *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*, Cambridge UP, Cambridge, United Kingdom.
- Porter, E. (2006), »Are Poor Nations Wasting Their Money on Dollars?«, *The New York Times*, accessed online June 12, 2006, <http://www.nytimes.com/2006/04/30/business/yourmoney/30view.html?scp=12&sq=india+currency+reserves&st=nyt>.
- Schirm, S.A. (2007), »Success and Failure of Emerging Power Leadership in Global Governance: Brazil's and Germany's Bids for Structural Power, Top Jobs, and Policy Positions«, paper prepared for delivery at the ECPR Joint Session of Workshops in Helsinki, May 7–12, 2007.
- The Decoupling Debate (2008), *The Economist*, 73–75.
- The New Titans (2006), *The Economist*, Special Section, 3–10.

The Uncomfortable Rise of the Rupee (2007), *The Economist*, accessed online June 12, 2008, http://www.economist.com/finance/displaystory.cfm?story_id=10286077.

World Trade Organization (2007), »International Trade Statistics«, accessed online June 28, 2008, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2007_e/its07_toc_e.htm.

World Trade Organization (2000), »International Trade Statistics«, accessed online June 28, 2008, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/stat_toc_e.htm.



AKADEMIE FÜR
POLITISCHE
BILDUNG TUTZING

Die Vorträge wurden bei der Tagung »Global Economic Governance – das Management der Weltwirtschaft ein Jahr nach dem G-8-Gipfel von Heiligendamm« der Politische Bildung Tutzing in Zusammenarbeit mit Stefan A. Schirm von der Ruhr-Universität Bochum vorgestellt.