

Schnabl, Gunther; Matthes, Jürgen; Finger, K. Michael; Freytag, Andreas; Voll, Sebastian

Article — Published Version

Folgen der Finanzkrise für die globalen Wirtschaftsbeziehungen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schnabl, Gunther; Matthes, Jürgen; Finger, K. Michael; Freytag, Andreas; Voll, Sebastian (2009) : Folgen der Finanzkrise für die globalen Wirtschaftsbeziehungen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 89, Iss. 3, pp. 147-171, <https://doi.org/10.1007/s10273-009-0905-z>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/65635>

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.

Folgen der Finanzkrise für die globalen Wirtschaftsbeziehungen

Die Finanzkrise übt einen heftigen Einfluss auf den weltweiten Handel aus. Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer sind verschieden stark von ihren Folgen betroffen. Die Aussichten für Weltwirtschaft und Welthandel sind noch immer ungewiss. Es besteht zudem die Gefahr eines neuen Protektionismus, der die Krise noch verstärken würde. Welche Maßnahmen sollten ergriffen werden, um nach dem jetzt zu beobachtenden Einbruch nicht in eine ausdauernde Schwächephase zu geraten? Wie kann protektionistischen Tendenzen begegnet werden?

Rolf J. Langhammer

Gefahren für den freien Handel und die Freizügigkeit

Die Finanzkrise wirft ihre Schatten über den internationalen Güter- und Dienstleistungshandel. Zeichnete sich bereits im letzten Quartal 2008 ein dramatisch zu nennender Abbruch des Welthandelswachstums ab, so gibt es kaum einen Zweifel, dass sich dieser im Jahre 2009 fortsetzen wird. Der Internationale Währungsfonds erwartet in seiner aktualisierten Vorausschau für 2009 vom 28. Januar 2009, dass das Welthandelsvolumen nach einem Wachstum um 4,1% im Jahre 2008 im Jahre 2009 um 2,8% schrumpfen wird. Überdurchschnittliche Rückgänge werden vom Export der Industriestaaten (um 3,7%) erwartet, unterdurchschnittliche Rückgänge bei den Exporten der Schwellen- und Entwicklungsländer (um 0,8%). Auch für Deutschland begann der Einbruch im letzten Quartal 2008. Im November 2008 wurden aus Deutschland 10,6% weniger Waren exportiert als im Oktober. Dabei sank der intraeuropäische Handel stärker als der Handel mit Ländern außerhalb der EU.

Für diese Einbrüche sind sowohl Einkommens- als auch Preiseffekte verantwortlich. Der Nachfrage- rückgang in den Industriestaaten lässt die Rohstoffpreise fallen. Gleichzeitig erschwert ein relativ starker Dollar denjenigen Schwellenländern das Exportgeschäft, deren Währungen explizit an den Dollar gebunden sind oder in deren Wechselkurskorb der Dollar ein hohes Gewicht hat. Arme Länder leiden vor allem auch unter erheblichen verschärften Bedingungen für die Finanzierung des Handels. Dies liegt sowohl an der schwindenden Bonität von Banken, deren Akkreditive nicht mehr von anderen Banken akzeptiert werden, als auch an der Zahlungsunfähigkeit von Kunden. Besonders stark dürften neben den rohstoffexportierenden Ländern in Afrika und teilweise in Lateinamerika diejenigen Länder leiden, in deren Exportangebot konjunkturzyklensensible Güter dominieren (wie in Italien aber auch in Deutschland) beziehungsweise deren Regionalstruktur bei den Exporten stark am US-amerikanischen Markt ausgerichtet

ist. Letzteres gilt vor allem für die asiatischen Anbieter und zieht weite Kreise. Es leiden nicht nur die chinesischen Fertigwarenexporteure, sondern auch deren Zulieferindustrien aus den benachbarten asiatischen Ländern. Der Absturz ist auch deshalb so spürbar, weil er von einem sehr hohen Ausgangsniveau erfolgte, das insbesondere den Schwellen- und Entwicklungsländern in den vergangenen Jahren teilweise zweistellige Zuwachsraten beschert hatte.

Ausgleich der Leistungsbilanzen?

Ob diese Krise die von vielen für die Liquiditätsschwemme und die Blasen an den Vermögensmärkten verantwortlich gemachten Leistungsbilanzungleichgewichte verringern wird, hängt von vielen Faktoren ab und lässt sich daher nicht klar absehen. Ein überraschend starker Dollar zur Beginn des Jahres 2009 stützt beispielsweise die These, dass die Welt vom Konjunkturprogramm der neuen US-Regierung eine raschere Erholung für die amerikanische Konjunktur

erwartet als von den verschiedenen Programmen in Europa für die europäische Konjunktur.

Dies würde bedeuten, dass wie in der Vergangenheit die USA auf die Ersparnisse der Überschussregionen in Europa und Asien zurückgreifen und diese bereit sind (und in eigenem Interesse bereit sein müssen), diese Ersparnisse auch weiterhin zur Verfügung zu stellen. Hinzu kommen der im Vergleich zur Euro-Region liquidere US-Markt, den Schuldner suchen, die sich schnell refinanzieren müssen, und die Schwierigkeiten Chinas, kurzfristig einen adäquaten binnenwirtschaftlichen Ersatz für seine Exportproduktion zu finden. Auch dies spricht dafür, dass weder in Europa noch in Ostasien in kurzer Sicht ein rascher Nachfragestrukturwandel zugunsten der Binnenachfrage und zu Lasten des Exportangebots eintreten wird.

Die Stresssituation in der Eurozone, die sich in den hohen Risikoprämien auf Regierungsanleihen in den Mittelmeerländern niederschlägt, trägt zur Euroschwäche bei und begünstigt daher wiederum eher die Export- als die Binnenorientierung. Daran dürften auch die nationalen Konjunkturprogramme insbesondere in den kleinen offenen europäischen Volkswirtschaften wenig ändern, da sie gerade die Sektoren stützen sollen, die sowohl als Zulieferer als auch als Fertigwarenproduzenten auf Exportmärkte ausgerichtet sind.

Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Ungleichgewichte grundsätzlich erhalten bleiben und damit den Nährboden für künftige Blasen an Vermögensmärkten bereiten. Wichtiger für die Entwicklung der Wechselkurse als die Handelsströme werden die Kapitalströme sein, und hier sind seriöse Prognosen wegen der Hetero-

genität der Ströme kaum möglich, außer dass die Schwellenländer in der Krise als risikobehaftetere Märkte angesehen werden als die Industrieländermärkte, daher unter Abwertungsverdacht stehen und deshalb keine Anreize für eine stärkere Binnenmarktausrichtung setzen.

Die „Inlandsprodukt“-Sicht

Was die Handelspolitik der Länder und die Reputation der globalen Handelsordnung anlangt, so ist das Menetekel einer negativen Entwicklung mit Händen zu greifen.

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Rolf J. Langhammer, 61, ist Vizepräsident des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel.

Prof. Dr. Gunther Schnabl, 42, ist Leiter des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Leipzig.

Jürgen Matthes, 41, Dipl.-Volkswirt, leitet das Referat Internationale Wirtschaftspolitik im Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

K. Michael Finger, 62, Dipl.-Volkswirt, war bis vor Kurzem Senior Economist in der Economic Research and Statistics Division der WTO.

Prof. Dr. Andreas Freytag, 46, hat den Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik der Friedrich-Schiller-Universität Jena inne und ist Senior Fellow beim European Centre for International Political Economy; Sebastian Voll, 25, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Die Versuchung ist groß, in der Krise die Anpassungslasten auf Dritte abzuwälzen. Das Ziel aller Programme, Arbeitsplätze innerhalb des heimischen Territoriums zu erhalten, schafft zunächst eine deutlich fokussierte „Inlandsprodukt“-Sicht. Diese unterscheidet sich deutlich von einer liberaleren „Inländerprodukt“-Sicht, derzufolge die Einkommen von einheimischen Akteuren zu schützen und zu mehren wären, unabhängig davon, ob sie im In- oder Ausland generiert werden. Vor der Krise konnte man den Eindruck gewinnen, dass sich die „Inländerprodukt“-Sicht allmählich durchgesetzt hätte, die Regierungen verstanden hätten, dass angesichts intensiven grenzüberschreitenden Zwischenprodukthandels („Basarökonomie“) die Grenze zwischen Binnen- und Außenhandel bedeutungsloser würde, und dass auch die Handelspolitik dem Rechnung tragen würde, beispielsweise durch weniger Anti-Dumping-Maßnahmen, die im Einzelfall den eigenen ausländischen Direktinvestitionen schaden würden. Auch die jüngste wirtschaftswissenschaftliche Literatur widmete sich dem Thema einer optimalen Handelspolitik aus nationaler Sicht unter Berücksichtigung ausländischer Direktinvestitionen und des Preises für Kapital.

Von dieser „Inländerprodukt“-Sicht ist in der jetzigen Krisensituation kaum etwas übrig geblieben. Vielmehr zeigen sich weltweit protektionistische Verhaltensweisen in den verschiedensten Varianten. In den Industrieländern scheuen die einzelnen Konjunkturprogramme nicht davor zurück, versteckt oder offen zwischen nationalen und ausländischen Nutznießern zu unterscheiden, letztere zu diskriminieren und damit streng genommen gegen das Nichtdiskriminierungsgebot der internationalen

Handelsordnung, wie es durch das Prinzip der Inländerbehandlung (national treatment) vertreten wird, zu verstoßen. Abkommen wie das über öffentliches Beschaffungswesen im Rahmen der WTO sind nicht so präzise formuliert wie Abmachungen über gebundene Zölle, so dass es leicht möglich ist, gegen den Geist nicht aber gegen den Wortlaut der Verträge zu verstoßen. Eine „Buy American“-Klausel im amerikanischen „Economic Stimulus Bill“ würde beispielsweise zwar weit über die von Präsident Hoover 1933 festgelegte Schwelle eines geforderten heimischen Wertschöpfungsanteils bei öffentlichen Aufträgen hinausgehen. Aber bislang sind Mindestanteile heimischer Wertschöpfung bei öffentlichen Aufträgen nicht Gegenstand von WTO-Streitschlichtungsverfahren gewesen. So sieht sich die EU in Verfolgung strikter Reziprozität im Recht, US-amerikanische Anbieter bei bestimmten Ausschreibungen wie der Ausstattung von Flughäfen oder der Wasserversorgung von Rechten nach dem WTO-Abkommen auszuschließen, weil auch EU-Unternehmen von Bewerbungen um öffentliche Aufträge in diesen Bereichen in den USA ausgeschlossen sind.

Zollbarrieren in Entwicklungsländern

Darüber hinaus mehren sich Zeichen in Schwellen- und Entwicklungsländern, dass diese Zollbarrieren an ihren Grenzen erhöhen, ohne mit den vertraglichen Verpflichtungen aus der letzten Uruguay-Runde zu kollidieren. Und letztlich werden wieder Stimmen laut, die Länder des Wechselkursprotektionismus bezichtigen und somit einem Abwertungswettlauf das Wort reden, so im Verhältnis der USA zu China. Dieser Wettlauf muss nicht unbedingt über den

nominalen Wechselkurs erfolgen. Er kann sich auch des Instruments der versteckten Exportsubventionen (beispielsweise Nachlässe auf Exportsteuern) bedienen, die dann aber Vergeltungsmaßnahmen wie Ausgleichszölle nach sich ziehen könnten.

Realistische Szenarien über handelspolitische Restriktionen, die den Marktzugang betreffen, setzen am Problem des sogenannten „binding overhang“ an. Viele Schwellen- und Entwicklungsländer, aber nur wenige Industriestaaten wie Australien, Neuseeland und Kanada, haben in den vergangenen beiden Jahrzehnten aus verschiedenen Gründen ihre Importzölle einseitig gesenkt, ohne diese an Zugeständnisse im Rahmen der Uruguay-Runde zu binden. In einigen Fällen wie Brasilien oder Indonesien betragen angewandte Zölle nur ein Viertel bis ein Drittel des vertraglich gebundenen Zolls. Die Schere zwischen gebundenen und angewandten Zöllen wächst mit sinkendem Pro-Kopf-Einkommen. Arme Länder sind kaum bereit, einseitige Schritte vertraglich zu binden, unter anderem auch deshalb, weil die WTO-Regeln diesen Ländern eine entwicklungs begründete Sonderstellung, d.h. eine Art Erziehungszoll, einräumen. Rücknahmen dieser Zugeständnisse sind daher ohne Vertragsverletzung möglich.

Nach den bisherigen zugegebenenmaßen eher anekdotischen Fakten zeichnet sich ab, dass lateinamerikanische Länder wie Ecuador, Argentinien und Brasilien eher zu diesem Mittel zu greifen scheinen als die ost- und südostasiatischen Länder, bei denen dieser „binding overhang“ auch deutlich geringer ist. Allerdings erscheint ein derartiger Schritt zurzeit in erster Linie als mögliche Reakti-

on gegen Industrieländer gerichtet, die von protektionistischen Schritten abgehalten werden sollen. Treffen würde er vor allem den Handel zwischen Entwicklungsländern („Süd-Süd-Handel“), da dieser Handel am stärksten unter hohen Zollniveaus leidet. Sollten sich beispielsweise Anbieter von konkurrierenden Fertigwaren aus China in anderen Entwicklungsländern durch vermeintlichen Wechselkursprotektionismus oder versteckte Exportsubventionen bedroht sehen, stünde ihnen mit der Option der Erhöhung angewandter Zölle ein sehr wirksames und einfaches Instrument zur Verfügung, um Einfuhren aus China einzuschränken.

Die Doha-Runde

Die Krise hat, obgleich die Beteiligten klare Aussagen scheuen, Konsequenzen für die Wahrscheinlichkeit, die seit 2001 in der Schwebe befindliche Doha-Runde abzuschließen. Zwar wurde anlässlich des G-20-Treffens im November 2008 das Ziel unterstrichen, diese Runde erfolgreich zu beenden, auch eingedenk der Erfahrung, dass man einer Lösung im Sommer bis zum Streit zwischen den USA und Indien über den Agrarhandel recht nahe gekommen war. Allerdings gibt es auch ohne Hinweis auf ausstehende Wahlen wie in Indien Gründe für ein hohes Maß an Skepsis:

- Erstens, wie immer hängt vieles an der Landwirtschaft. Da die Agrarpreise weltweit vorwiegend nachfragebedingt, aber auch teilweise als Folge von Angebotsexpansion gesunken sind, öffnet sich wieder die Schere zwischen den Preisen auf geschützten Märkten, wie der EU, und den Weltmarktpreisen. Die EU will daraufhin wieder Exportbeihilfen einführen, beispielsweise für Milchprodukte, die seit 2007

ausgesetzt wurden. Dies stößt auf Ablehnung bei den wettbewerbsfähigen Exportländern wie Australien und Neuseeland.

- Zweitens, auch an einer weiteren Front bei den multilateralen Agrarverhandlungen, dem Marktzugang, wirkt die Krise gegen eine Lösung. Das bisherige EU-Angebot würde eher den Handel mit Rohprodukten als mit den verarbeiteten Agrargütern erleichtern und somit die effektive Protektion bei den verarbeitenden Gütern relativ hoch halten. Viele Handelspartner aber wollen ihre Angebotspalette auf verarbeitete Nahrungsmittel ausdehnen und sehen angesichts sinkender Rohstoffpreise auch gute Chancen. Diese Chancen blieben ihnen durch eine restriktive Haltung der EU bei Endprodukten im Agrarsektor verwehrt. Es ist angesichts der beschäftigungs- und regionalpolitischen Bedeutung der Nahrungsmittelindustrie in der EU sehr wahrscheinlich, dass die Mitglieder gerade im Zuge der Krise diese Industrie nicht einem zusätzlichen Angebotsdruck aussetzen möchten.
- Drittens, der Nachfrageschock wird in den asiatischen Ländern eine große Zahl von wenig qualifizierten Arbeitskräften im Verarbeitenden Sektor freisetzen. Ein Teil von ihnen wird in die ländlichen Räume zurückkehren müssen und das politische Gewicht einer arbeitsintensiven Landwirtschaft stärken. War es schon vor der Krise politisch nicht durchsetzbar, dass sich beispielsweise der indische Agrarmarkt gegenüber US-amerikanischen Produkten im Austausch gegen amerikanische Zugeständnisse für indische Agrarprodukte („sektorale Reziprozität“) öffnen würde, so ist dies in der Krise

überhaupt nicht zu erwarten. Die USA müssten daher einen fundamentalen Schwenk in ihrer Verhandlungsstrategie weg von dieser sektoralen Reziprozität vollziehen, um mit einem Agrarland wie Indien zu einer Übereinkunft zu kommen.

- Viertens, die Krise wird die Forderung nach den sogenannten „Flexibilitäten“ in den Zugeständnissen stärker werden lassen. Dies bedeutet, dass Schwellen- und Entwicklungsländer das Recht in Anspruch nehmen wollen, eine bestimmte Anzahl von Produkten nach ihrer Wahl entweder gänzlich oder teilweise von den Zollabbauverpflichtungen auszunehmen. Es ist gut vorstellbar, dass dazu auch Produkte aus dem Automobilsektor gehören, der weltweit unter Überkapazitäten leidet. Ein derartiges Ansinnen wäre aber für die Industriestaaten kaum zu akzeptieren, wenn schon innerhalb der EU auf hoher politischer Ebene darüber gestritten wird, ob nicht die nationalen Marken ihren Anspruch auf Förderung durch die nationalen Konjunkturprogramme gefährden, wenn sie im europäischen Ausland fertigen lassen.
- Fünftens, grundsätzlich muss der Mut der Regierungen bezweifelt werden, in der Krise ein Signal pro Globalisierung an ihre Wähler zu senden und die Runde abzuschließen. Dafür waren in den „fetten“ Jahren 2005 bis 2007 die zögerlichen Haltungen der Regierungen gegenüber irreversiblen Liberalisierungsschritten bereits zu stark.

Regionalismus oder Bilateralismus

Es ist auf den ersten Blick naheliegend, die Option „Regionalismus oder Bilateralismus“ in der Krise als Alternative zu multilate-

ralen Vereinbarungen zu sehen, könnte doch ein homogenerer Verbund als es die WTO ist, mit mehr Marktmacht gegenüber großen Handelspartnern auftreten und somit deren mögliche protektionistische Schritte mit Hinweis auf Vergeltungsmaßnahmen abwehren. Dies würde jedoch wie in der EU eine gemeinsame Politik gegenüber Dritten und gemeinsame Politiken nach innen (einschließlich Transferleistungen) erfordern.

Die regionalen Gemeinschaften zwischen Entwicklungsländern sind in den meisten Fällen noch nicht einmal echte Freihandelszonen und leiden unter regionalen Einkommensdisparitäten zwischen ärmeren und reichen Mitgliedern. Gemeinsame Politiken mit Transferelementen zugunsten der ärmeren Länder gibt es nicht. Abkommen zwischen Schwellen- und Industrieländern wie NAFTA weisen ähnliche Defizite auf. Sie sind weder Zollunionen mit gemeinsamen Politiken gegenüber Dritten noch gemeinsame Märkte mit Freizügigkeit für Arbeitskräfte und somit Migrationsmöglichkeiten.

Und selbst die fortgeschrittenste Integrationsgemeinschaft, die EU, sieht sich in der Krise zentrifugalen Kräften ausgesetzt, weil divergierende Lohnkostenentwicklungen zwischen den Ländern nicht durch hohe Arbeitskräftemobilität eingeebnet werden. Es ist daher nicht zu erwarten, dass die Krise regionalen Vereinbarungen Rückenwind verleiht. Dies schließt nicht aus, dass es auf bilateraler Ebene Fortschritte in der Koordinierung von Makropolitiken gibt. Aber der Weg zu gemeinsamen Politiken ist weit.

Freizügigkeit der Produktionsfaktoren

Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass die Wirtschaftspolitik

in der Krise weniger dem Güterhandel als der Kapital- und Arbeitskräftemobilität Steine in den Weg legt. Bei der Freizügigkeit der Produktionsfaktoren besteht noch erheblich mehr einzelstaatlicher Regulierungsspielraum als beim Handel mit Gütern, der dank des völkerrechtlich sanktionierten WTO-Regelwerks doch zum großen Teil vor willkürlichen Maßnahmen geschützt erscheint. In den vergangenen Jahren war bereits die Tendenz erkennbar, ausländische Direktinvestitionen stärker auf ihre vermeintliche Gefährdung nationaler Interessen zu durchleuchten. Auch Deutschland hat sich die Option vorbehalten, im Zweifelsfall gegen staatliche Investitionsfonds aus Nicht-OECD-Staaten vorzugehen, falls diesen Fonds nicht-kommerzielle Ziele nachgewiesen werden könnten.

Die UN-Welthandelskonferenz UNCTAD hat diesen Trend dahingehend bestätigt, dass im Jahre 2007 fast ein Viertel neuer Investitionsgesetze ausländische Investoren schlechter stellte. Dies betraf in erster Linie sogenannte „strategische“ Sektoren wie den Energiebereich, aber auch andere Dienst-

leistungen. Es ist nicht zu erkennen, warum sich diese restriktivere Haltung vor der Krise in der Krise zu mehr Offenheit und Nichtdiskriminierung wenden sollte.

Fast noch kritischer muss man die Chancen für mehr grenzüberschreitende Arbeitskräftefreizügigkeit sehen. Hier waren bereits in den Jahren des Aufschwungs die Restriktionen am stärksten geblieben, beispielsweise bei der sogenannten vierten Erbringungsweise im internationalen Handel mit Dienstleistungen, dem vorübergehenden Aufenthalt von Ausländern im Inland zwecks Erbringung einer Dienstleistung. Befürchtet wurde die Umgehung von Migrationshemmnissen. Selbst in der EU wurde die Freizügigkeit für die neuen EU-Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa noch nicht umgesetzt. Deutschland beispielsweise dürfte die Übergangsfrist bis Ende 2011 voll ausschöpfen. Aber gerade in den EU-Ländern, die diese Frist nicht in Anspruch nahmen, sich gegenüber Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedern offen zeigten und daher besonders begehrte Gastländer wurden wie Großbritannien, zeigen sich jetzt Widerstände: Der

Ausspruch Premierminister Browns „It is time to train British workers for British jobs“ wurde klar als gegen ausländische Arbeitskräfte und vermeintliches Lohndumping gerichtet interpretiert.

Fazit

Insgesamt geben die Zeichen pro Protektionismus Anlass zur Sorge für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Das Denken in nationalen Schablonen kehrt zurück. Die längerfristigen Kosten werden unterschätzt, der kurzfristige Nutzen überschätzt. Es fehlt die führende Volkswirtschaft, die mit Zuckerbrot (finanzielle Kompensation) oder Peitsche (Drohung mit Vergeltung) diesem Denken Einhalt gebieten könnte. Im Gegenteil, es sind die großen Volkswirtschaften, von denen diese Führung verlangt werden könnte, die mit schlechtem Beispiel vorangehen. Dagegen stehen die Aussagen von Regierungen, es sei alles nicht so gemeint, und man sei sich der Gefahren bewusst. Die intensive Diskussion im weltweiten Netz könnte dafür sorgen, dass diese Aussagen nicht nur Lippenbekenntnisse bleiben. Dies wäre zu hoffen.

Gunther Schnabl*

Der internationale Handel nach dem Platzen der Globalisierungsblase

Die Krise, die im US-Hypothekenmarkt ihren Anfang nahm, hat sukzessive auf alle wichtigen Märkte der Welt übergegriffen. Be-

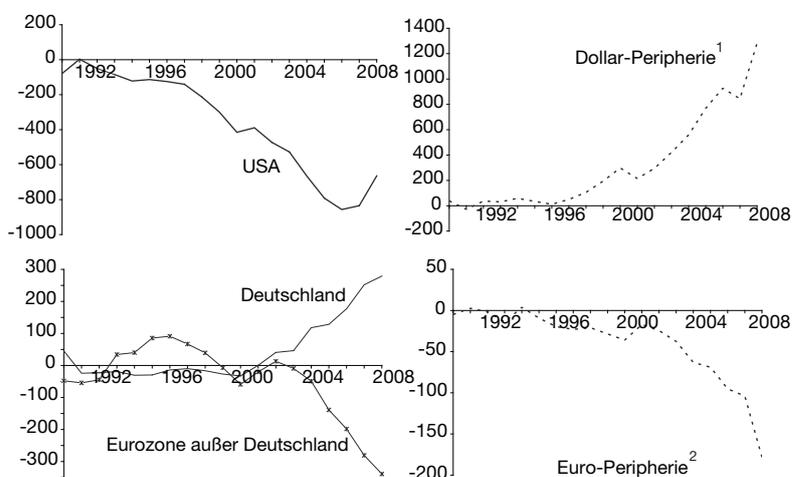
* Ich danke Stephan Freitag, Indira Gurbaxani, Anke Hertwig, Andreas Hoffmann, Adrian Höhl, Axel Löffler und Holger Zemanek für die wissenschaftliche Zuarbeit und hilfreiche Anmerkungen.

troffen sind nicht nur die Finanzmarktzentren USA und Großbritannien, sondern auch die Zentren der Industrieproduktion Deutschland, Japan und China. Auch Rohstoffproduzenten wie Russland und Dubai sind angesteckt. Nie zuvor hatte eine Krise eine solche globale Dimension.

Besonders evident wird die Verknüpfung von Finanz- und Güterströmen: Auf nationaler Ebene folgten der Spekulation in den Finanzmärkten Überinvestition und Überkonsum. International waren anschwellende Kapitalströme von Rekorden im internationalen Güterhandel begleitet, die sich zu einer

Abbildung 1
Asymmetrie-Matrix globaler Ungleichgewichte

(Leistungsbilanzungleichgewichte in Mrd. US-\$)



¹ Länder, die ihren Wechselkurs gegenüber dem US-Dollar stabilisieren, insbesondere Ostasiatische Länder und Ölexporteure; ² Länder, die ihren Wechselkurs gegenüber dem Euro stabilisieren, insbesondere Mittel- und Osteuropäische Länder.

Quelle: IWF.

Matrix von globalen Ungleichgewichten formten (vgl. Abbildung 1): Das steigende Leistungsbilanzdefizit der USA wurde von wachsenden Leistungsbilanzüberschüssen in Ländern mit Dollarbindungen in Ostasien, Lateinamerika, der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und dem nahen Osten gespeist. In Europa taten sich steigende Leistungsbilanzüberschüsse Deutschlands auf, die nicht nur das Leistungsbilanzdefizit der USA, sondern auch von Ländern im Süden, Osten und Westen des alten Kontinents nährten.¹

Treibender Faktor der „globalen Ungleichgewichte“ sind die internationalen Finanzströme. Geld liegt nicht wie ein Schleier über den Gütermärkten, sondern es gilt nach Böhm-Bawerk, dass die Kapitalbilanz befiehlt, die Handelsbilanz gehorcht und nicht

umgekehrt.² In dem nun bevorstehenden Abschwung wird die Konsolidierung der internationalen Kapitalströme eine Kontraktion des internationalen Handels nach sich ziehen, möglicherweise verstärkt durch das Wiederaufleben des Protektionismus.

Verschiedene Erklärungsmuster

Die Entstehungsgeschichte der Globalisierungsblase hat zahlreiche Schauplätze, in deren Mittelpunkt die USA als Weltfinanzzentrum und China, Deutschland und Japan als Zentren der Industrieproduktion stehen. Ein Nebenschauplatz sind die Rohstoffexporteure wie Russland, die Vereinigten Arabischen Emirate und afrikanische Länder als Zulieferer der Industrieproduktion. Den mächtigen Schub nach oben brachte das Zusammenspiel eines Konsum- und Importbooms in den USA mit einem Investitions-

und Exportboom in China, die ein steigendes Leistungsbilanzungleichgewicht zwischen beiden Ländern nach sich zogen (vgl. Abbildung 2).

Zwar war der Zusammenhang zwischen dem amerikanischen Defizit und dem chinesischen Überschuss evident, doch war die Richtung der Kausalität umstritten. Dooley, Folkerts-Landau und Garber³ sahen den Ursprung in Ostasien: Durch unterbewertete Wechselkurse überschwemmt das merkantilistische Ostasien die USA mit billigen Exporten. In der Tat war vor allem in China der Export Ursprung des dynamischen Wachstums, steigender Löhne und damit Grund für Zufriedenheit mit dem politischen System. Chinas Nachbarn fügten sich als Zulieferer in das dichte Netzwerk der ostasiatischen Arbeitsteilung ein.⁴

Der spätere US-Notenbankpräsident Ben Bernanke fügte der Gütermarktperspektive von Dooley, Folkerts-Landau und Garber mit seiner These von der „globalen Liquiditätsschwemme“ eine Erklärung der ostasiatischen Kapitalexporte hinzu.⁵ Hohe Sparüberschüsse könnten von den unterentwickelten (ostasiatischen) Kapitalmärkten nicht absorbiert werden und strömten deshalb „bergauf“ in die hoch entwickelten Kapitalmärkte der USA. Die resultierenden Zinssenkungen redu-

³ Vgl. Michael Dooley, David Folkerts-Landau, Peter Garber: An Essay on the Revived Bretton Woods System, NBER Working Paper 9971, 2003.

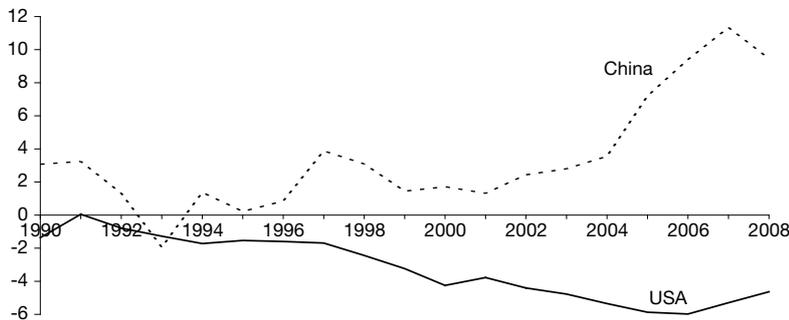
⁴ Vgl. Ronald McKinnon, Gunther Schnabl: A Return to Soft Dollar Pegging in East Asia? Mitigating Conflicted Virtue, in: International Finance, 7 (2004), H. 2, S. 169-201.

⁵ Vgl. Ben Bernanke: The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit. Remarks at the Sandridge Lecture, Virginia Association of Economics, Richmond, Virginia 2005; sowie Michael Dooley, David Folkerts-Landau, Peter Garber: An Essay on the Revived Bretton Woods System, a.a.O.

¹ Vgl. Stephan Freitag, Gunther Schnabl: An Asymmetry Matrix in Global Current Accounts, Leipzig University, Faculty of Economics and Business Administration, Working Paper 76, 2009.

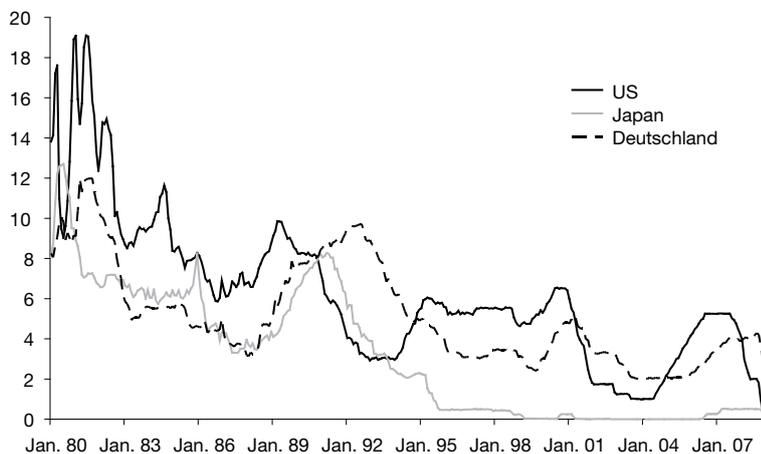
² Vgl. Eugen von Böhm-Bawerk: Unser passives Handelsbilanz, in: Franz Weiss (Hrsg.): Gesammelte Schriften von Eugen von Böhm-Bawerk, Leipzig 1924, S. 499-515, hier S. 508.

Abbildung 2
Leistungsbilanzungleichgewicht China – USA
(in % des BIP)



Quelle: IWF.

Abbildung 3
Geldmarktzinsen in den USA, in Japan und Deutschland
(in %)



Quelle: IWF.

zierten in den USA die Sparanreize und nährten so den Konsum- und Importboom.

Im Gegensatz dazu sahen McKinnon und Schnabl⁶ den Ausgangspunkt der globalen Ungleichgewichte in der US-Finanz- und Geldpolitik. Um nach dem Platzen der Dotcom-Blase im Jahr 2000 einer Rezession entgegenzuwirken, senkte der Zentralbankpräsident Greenspan den Leitzins für sehr lange auf ein historisches Tief von 1%. Wie Abbildung 3 zeigt, ist

⁶ Vgl. Ronald McKinnon, Gunther Schnabl: A Return to Soft Dollar Pegging in East Asia?, a.a.O.

die Zinssenkung nach der Jahrtausendwende als Teilschritt langfristig kontinuierlich sinkender Zinsen zu sehen. Die bisher beispiellose geldpolitische Expansion, die von steigenden Staatsausgaben und Steuersenkungen begleitet wurde, begünstigte nicht nur die Inlandsnachfrage. Sie beschleunigte auch die Jagd nach Renditen in einer wachsenden Anzahl von aufstrebenden Volkswirtschaften.⁷

⁷ Vgl. Andreas Hoffmann, Gunther Schnabl: Monetary Policy, Vagabonding Liquidity and Bursting Bubbles in New and Emerging Markets – An Overinvestment View, in: The World Economy, 31 (2008), H. 9, S. 1226-1252.

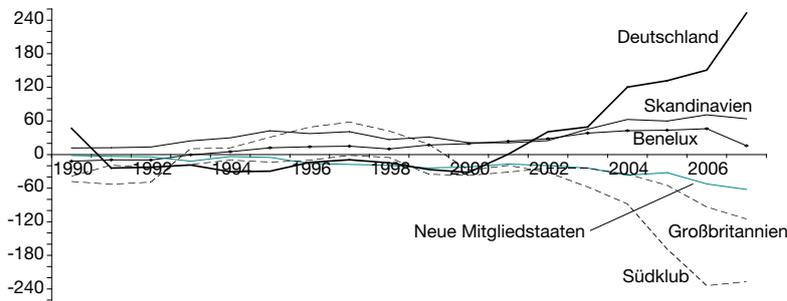
Die Bedeutung der Wechselkurse

Insbesondere China verzeichnete – begünstigt von der Vision billiger Arbeitskräfte und eines großen Zukunftsmarktes – einen steilen Anstieg der Direktinvestitionen. Die florierende chinesische Industrie wurde zu einem wichtigen Kunden des deutschen und japanischen Maschinenbaus. Ein Bauboom lockte ausländische Ingenieur- und Architektenbüros. Die günstigen chinesischen Industriegüter fanden gestützt vom festen Dollarkurs Absatz in den Industrieländern, wo sie vor allem in den USA und vielen europäischen Ländern zu steigenden Defiziten in der Leistungsbilanz führten (vgl. Abbildungen 2 und 4).

Die Bindung der chinesischen Währung an den Dollar stabilisierte nicht nur Chinas Handelsströme. Die Devisenmarktinterventionen der chinesischen Zentralbank ließen, getrieben von Leistungsbilanzüberschüssen und Direktinvestitionen, die Devisenreserven und damit die Nachfrage nach US-Staatsanleihen steigen. Dieser Prozess beschleunigte sich, nachdem China 2005 auf Druck der USA eine graduelle Aufwertung des Yuan erlaubte und so risikolose Spekulationen auf eine Yuan-Aufwertung zuließ.⁸ Private (chinesische) Anleger tauschten ihre Exporterlöse in Yuan, um einer Entwertung ihrer Auslandsvermögen durch Dollarabwertung zu entgehen. Die immensen Käufe von US-Staatsanleihen, wie sie in vielen andern Ländern mit Dollarbindungen zu beobachten waren (vgl. Abbildung 5), finanzierten nicht nur das US-Handelsdefizit. Sie hielten auch den US-Zins am langen Ende

⁸ Vgl. Ronald McKinnon, Gunther Schnabl: The Case for Stabilizing China's Exchange Rate: Setting the Stage for Fiscal Expansion, in: China and the World Economy, 2009, H. 17, S. 1-32.

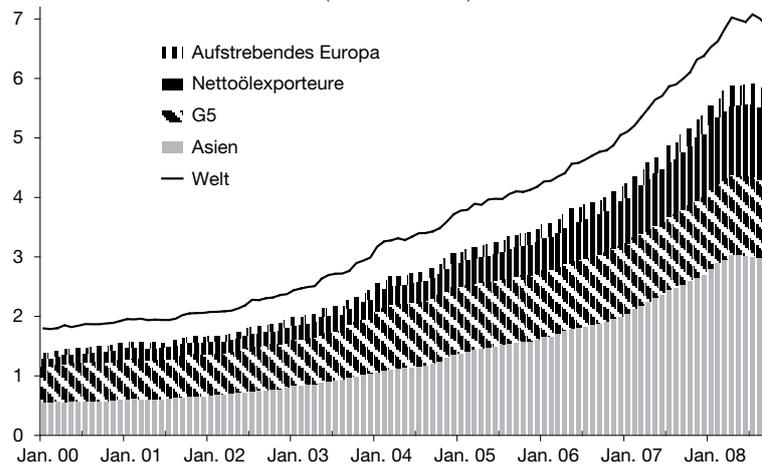
Abbildung 4
Inneuropäische Leistungsbilanzungleichgewichte
 (in Mrd. US-\$)



Südklub = Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, Spanien.

Quelle: IWF.

Abbildung 5
Weltdevisenreserven
 (in Billionen US-\$)



Quelle: IWF.

niedrig und begünstigten so den Hypothekenmarktboom. Steigende Immobilienpreise in den USA erlaubten ihrerseits neue Konsumentenkredite für den Kauf ausländischer Waren.

Die Wechselkursstabilisierung an der Dollarperipherie, die dort zur Stabilisierung fragiler Finanz-, Güter- und Arbeitsmärkte notwendig ist, gibt den USA eine quasi unbegrenzte Kreditlinie.⁹ Das Wissen um die unbeschränkte Finanzierungsmöglichkeit verleitet zu mehr

⁹ Vgl. Ronald McKinnon, Gunther Schnabel: A Return to Soft Dollar Pegging in East Asia?, a.a.O.

öffentlichem und privatem Konsum. Mit Zinssenkungen der Zentralbank, die schuldenfinanzierte Ausgaben der Regierung flankiert, wird die Nachfrage angeheizt und das Sparen gebremst. Der resultierende Abwertungsdruck auf den Dollar und die automatische Wechselkursstabilisierung der Dollarperipherie stellen sicher, dass die steigende Importnachfrage der USA mit öffentlichen Kapitalzuflüssen finanziert wird.

Auf den Rohstoffmärkten schossen seit 2006 aus drei Gründen die Preise nach oben (vgl. Abbildung 6):

- Erstens beschleunigten die Kapitalzuflüsse nach Ostasien dort die Industrieproduktion und so den Rohstoffhunger, den sich China durch bilaterale Verträge mit afrikanischen Staaten zu sichern suchte.
- Zweitens werden die Rohstoffe der Welt in Dollar gehandelt.¹⁰ Die Abwertung des Dollar und steigender Inflationsdruck in Ländern mit Dollarbindung entwertete die Dollarerlöse und die ausländischen Dollarvermögen. Dies veranlasste die Rohstoffoligopolisten, die Preise zu erhöhen.
- Drittens wurden in einem Umfeld von günstiger Liquidität und Überschwänglichkeit beide Trends von Spekulation beschleunigt.

Die Folge:
Globale Ungleichgewichte

Die Konsequenz waren immense Zwillingenüberschüsse in Leistungsbilanzen und Staatsbudgets der Rohstoffexporteure, zum Beispiel im Mittleren Osten (vgl. Abbildung 7), die aufgrund der Dollarbindungen¹¹ die Dollarreserven schnell steigen ließen. Diese wurden entweder für den Konsum ausländischer Güter und Dienstleistungen aufgewendet oder in den internationalen Kapitalmärkten recycelt.¹² Die aus hohen Windfallproften und der Wechselkursstabilisierung resultierende starke Geldmengenexpansion zwangen die Zentralbanken und Regierungen zu Sterilisierungs-

¹⁰ Vgl. Elitza Mileva, Nikolaus Siegfried: Oil Market Structure, Network Effects and the Choice of Currency for Oil Invoicing, ECB Occasional Paper, No. 77, 2007.

¹¹ Rohstoffexporteure binden den Wechselkurs an den Dollar, um die in Dollar denominierten Einkommen zu stabilisieren.

¹² Vgl. Saleh Nsouli: Petrodollar Recycling and Global Imbalances, Presentation at the CESifo International Spring Conference, 2006.

Abbildung 6
Ölpreis
(in US-\$ pro Barrel)

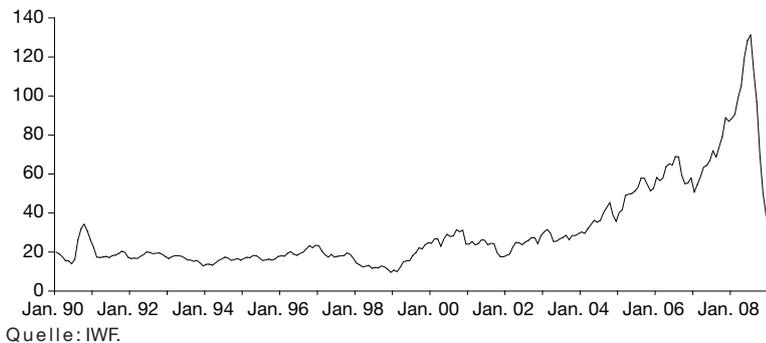
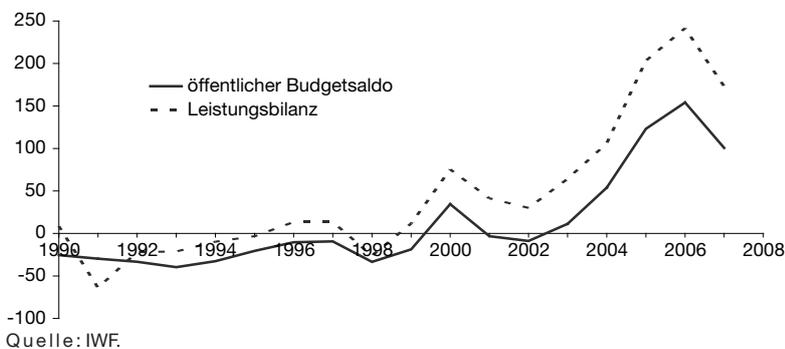


Abbildung 7
Zwillingsüberschuss im Mittleren Osten
(in Mrd. US-\$)



operationen.¹³ Über den Verkauf von Zentralbankbonds, Einlagen des Staates bei der Zentralbank oder über Staatsfonds wurde Liquidität absorbiert und in den großen internationalen Kapitalmärkten reinvestiert.

In Europa profitierte in erster Linie Deutschland von der prosperierenden globalen Nachfrage nach Dienstleistungen, Konsum- und Investitionsgütern. Obwohl die Gewinne aus dem Exportgeschäft stiegen, wurden diese nicht über höhere Löhne an die Arbeitnehmer weitergegeben. Die hohe Arbeitslosigkeit in Folge der Wiederver-

¹³ Vgl. Franziska Schobert, Gunther Schnabl: Monetary Policy Operations of Debtor Central Banks in MENA Countries, in: David Cobham, Ghassan Dibeh (Hrsg.): Monetary Policy and Central Banking in the Middle East and North Africa, New York u.a. 2008, S. 66-84.

einigung und die Möglichkeit, Produktionsstätten nach Mittel- und Osteuropa bzw. den Fernen Osten zu verlagern, hatte die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften geschwächt. Deutschland erlebte eine lange Phase der Lohnausterität, die die Lohnstückkosten im innereuropäischen Vergleich stetig sinken ließ (vgl. Abbildung 8).

Die steigenden Gewinne von Unternehmen wurden deshalb nicht konsumiert, sondern von den Banken ins Ausland transferiert. Investitionen in verbrieft zweite-rangige US-Immobilien trieben den US-Hypothekenmarktboom, Kapitalexporte nach Spanien die spanischen Immobilienpreise; und Bankkredite nach Osteuropa führ-

ten zu Überinvestitions- und Überkonsumzyklen.¹⁴ Innerhalb der Eurozone erlaubten Kapitalflüsse in die südeuropäischen Nachbarstaaten Lohnerrhöhungen, was bei steigenden Lohnstückkosten die Wettbewerbsfähigkeit des „Südklubs“ von Spanien, Portugal, Griechenland, Italien und Frankreich erodierte.

Das Ergebnis waren steigende innereuropäische und globale Ungleichgewichte (vgl. Abbildungen 1, 2 und 4), die sich nicht nur in den Leistungsbilanzsalden einzelner Länder oder Ländergruppen, sondern auch in den Beständen von internationalen Forderungen und Verbindlichkeiten niederschlugen: Während die Industriegüter- und Rohstoffproduzenten Forderungen anhäuften, stiegen die Verbindlichkeiten der Finanzzentren USA, Großbritannien, Irland sowie der südlichen und östlichen europäischen Peripherie.

Der Um- und Abschwung

Der Umschwung ging von den USA aus. Zunächst waren die Finanzsektoren betroffen, dann griff die Krise auf die Gütermärkte über. Hinter den Rettungsaktionen für Banken steht die Angst vor der Transmission auf die nationalen Gütermärkte. Sinkt durch Verluste das Eigenkapital, droht die Kreditklemme: die Banken schränken Kredite an die Unternehmen ein oder ersetzen relativ risikoreiche Unternehmenskredite durch risikoarme Forderungen wie Staatsanleihen. Trotzdem kommt die Rezession über die Gütermärkte, da die Nachfrage der US-Konsumenten und der Rohstoffproduzenten sinkt und die Flucht des Kapitals in die sicheren Häfen der großen Finanzmärkte die Krise in die aufstrebenden Volkswirtschaft-

¹⁴ Vgl. Andreas Hoffmann, Gunther Schnabl, a.a.O.

Abbildung 8
Lohnstückkosten in Europa
(Nominale Lohnstückkosten, Index: 1999=100)

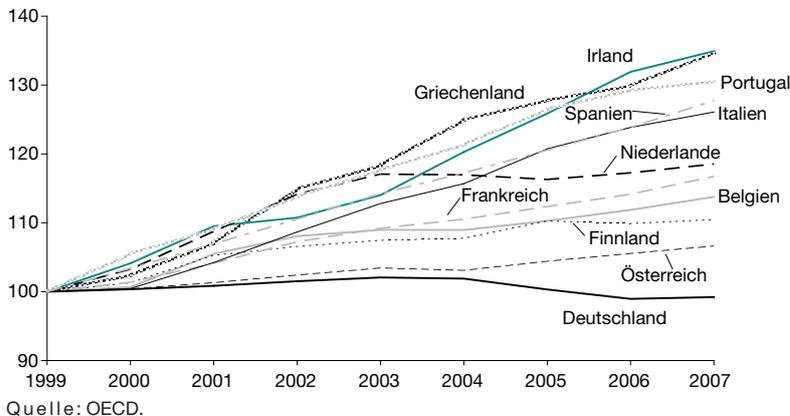
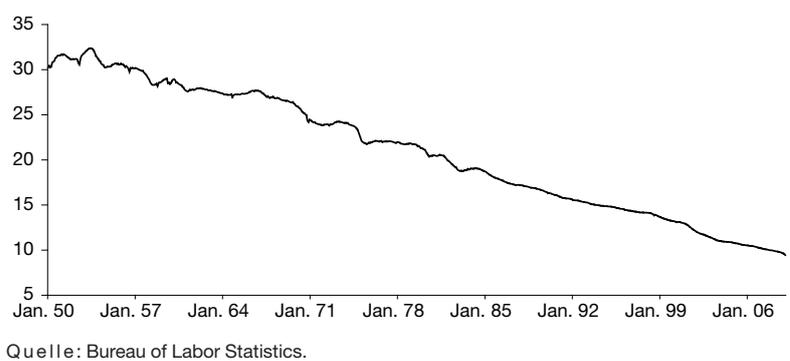


Abbildung 9
USA: Anteil der Arbeiter in der Industrie an der Gesamtbeschäftigung
(in %)



ten trägt. Den Zentren der Industrieproduktion brechen trotz hoher Wettbewerbsfähigkeit die internationalen Absatzmärkte weg.

Hinzu kommt ein negativer Vermögenseffekt bei der Nachfrage aus den Gläubigerländern. Die internationalen Forderungen, die Industrieländer und Rohstoffexporteure (meist in Fremdwährung) angehäuft haben, werden entwertet. Nicht nur die Investitionen europäischer Banken und Privatanleger in Immobilienmärkten, auch die Devisenreserven der Zentralbanken, hinterlegt bei Fannie Mae and Freddy Mac, verlieren an Wert. Die Beteiligungen von Staatsfonds an Finanzunternehmen wie Barclays, Merrill Lynch und UBS erweisen sich als Fehlspekulation. In Europa

wird über die Emission von Eurobonds und damit über die Vergemeinschaftung der Verschuldung von Ländern nachgedacht, denen eine Entschuldung über höhere Wettbewerbsfähigkeit ihrer Industrien nicht zugetraut wird.

Das rapide Anschwellen der Weltgüterströme seit der Jahrtausendwende war nicht nur Ausdruck fortschreitender internationaler Arbeitsteilung, sondern auch Folge von Spekulations- und Windfallprofiten in den Finanz- und Rohstoffmärkten. Verzerrungen in den weltweiten Produktionsstrukturen, die durch Überinvestition und Überkonsum entstanden sind, werden korrigiert.¹⁵ Aus dieser

¹⁵ Vgl. Andreas Hoffmann, Gunther Schnabl, a.a.O.

Sicht ist es fraglich, ob keynesianische Konjunkturprogramme eine künstlich hohe Nachfrage, z.B. im Automobilmarkt, nachhaltig konservieren können und sollen.

Die Zukunft des internationalen Handels

Die notwendige Konsolidierung des Welthandels ist der Grund, warum zunächst Länder mit großer Industrieproduktion stärker von der Krise betroffen scheinen, obwohl diese über wettbewerbsfähige Unternehmen verfügen. Jedoch können die Industrieproduzenten auf steigende Nachfrage aus Ländern hoffen, in denen sich frustrierte Sparer aufgrund der Verluste im Finanzmarkt dem Konsum zuwenden. Die mittelfristige Wachstumsperspektive könnte deshalb für die Finanzzentren trüber sein. Diese haben lange Zeit auf Wachstumsimpulse aus dem Finanzsektor gesetzt, dessen rasante Expansion, verstärkt durch den Aufwertungsdruck bei Kapitalzuflüssen, den Anteil der Industriegüterproduktion am gesamtwirtschaftlichen Output schrumpfen ließ. Dies wird insbesondere für die USA deutlich, wo der Anteil der Industrie an der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung stetig gesunken ist (vgl. Abbildung 9). Die Implosion des Finanzsektors könnte, gleich einer holländischen Krankheit bei Rohstoffproduzenten, eine Lücke im angloamerikanischen Wachstumsmodell hinterlassen, die trotz viel gelobter Flexibilität schwer zu schließen sein wird.

Losgelöst von der Korrektur verzerrter Produktionsstrukturen scheint sich in aller Welt, propagiert von charismatischen Politikern wie Obama und Sarkozy, die Rückkehr zum Protektionismus abzuzeichnen. Die Diskussion um mehr Protektionismus erscheint dennoch eher als politische Rhetorik. Die

Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise haben gezeigt, dass der weltweite Zollwettlauf, der durch die USA mit dem Smoot-Hawley Tariff Act eingeleitet wurde, die Krise verschärft und verlängert hat. Heute scheint der institutionelle Rahmen des Welthandelssystems robuster, um merkantilistischen Versuchungen zu widerstehen. Die Welthandelsorganisation lässt für Zollerhöhungen im Industriesektor wenig Spielraum, und die Wahrscheinlichkeit innereuropäischer Handelsschranken ist gering. Auch US-Finanzminister Geithner hat beteuert, dass die Lösung der Finanzprobleme mit offenen Märkten verbunden sei. Zu groß ist die globale wirtschaftliche Interdependenz.

Gefahr einer Abwertungsspirale

Gefährlicher ist hingegen der Wechselkurs als Instrument der Krisentherapie. Effektiver als jeder Zoll sind Abwertungen, die auf einen Schlag alle ausländischen Waren teurer machen. Bereits jetzt werten in vielen aufstrebenden Volkswirtschaften die Währungen ab. China ist zum Festkurs zurückgekehrt. Dies hat steigenden Druck aus den USA auf China ausgelöst, den Yuan wieder aufwerten zu lassen. Die Abwertung des Dollars wird als Grundlage für eine Korrektur des US-Leistungsbilanzdefizits angesehen. Großbritannien hofft auf wirtschaftliche Erholung durch die Abwertung des Pfund. Der Druck auf die Europäische Zentralbank zu weiteren Zinssenkungen steigt, um einer Aufwertung des Euro entgegen zu wirken.

Man kann aus vier Gründen hoffen, dass es nicht zu Abwertungswettläufen kommen wird:

- Erstens würde die steigende Wechselkursvolatilität die Transaktionskosten für den internationalen Handel erhöhen.

- Zweitens haben die Erfahrungen, z.B. nach dem Plaza-Abkommen und der Aufwertung des Euro nach 2001 gezeigt, dass entgegen dem Elastizitätsansatz eine Abwertung des Dollar nicht zur Korrektur eines Leistungsbilanzdefizits führen muss.¹⁶
- Drittens können schrittweise Abwertungen nur durch graduelle Zinssenkungen erreicht werden. Bei einem ohnehin niedrigen Weltzinsniveau (vgl. Abbildung 3), käme dies dem Absacken der gesamten Weltwirtschaft auf einen Nullzins gleich.
- Viertens, da alle Länder von der Krise betroffen sind, würde die Abwertung aller Währungen keinen positiven Effekt auf die Exporte haben.

Ähnlich wie im Verlauf der Weltwirtschaftskrise könnte die Konsequenz ein drastisches Schrumpfen des internationalen Handels sein. Deshalb kann die weltwirtschaftliche Erholung nur auf (relativ) festen Wechselkursen, vor allem zwischen den großen Wirtschaftsböcken USA, China, Japan und Euro-land basieren. Feste Wechselkurse sind nach Mundell und Fleming¹⁷ auch die beste Voraussetzung für die sich abzeichnenden expansiven Fiskalpolitiken, da es zu einer automatischen Flankierung durch die Geldpolitik kommt.¹⁸

Ausblick

Da feste Wechselkurse derzeit nicht auf der internationalen wirtschaftspolitischen Agenda stehen, sind die Aussichten für Weltwirt-

¹⁶ Vgl. Ronald McKinnon, Gunther Schnabl, a.a.O.

¹⁷ R. Mundell: Capital mobility and stabilization policy under fixed and flexible exchange rates, in: Canadian Journal of Economic and Political Science, Vol. 29, 1963, S. 475-485; M. Fleming: Domestic financial policies under fixed and floating exchange rates, IMF Staff Papers 9, 1962, S. 369-379.

¹⁸ Vgl. Ronald McKinnon, Gunther Schnabl, a.a.O.

schaft und Welthandel ungewiss. Die Krise wird nicht das Ende des Welthandels bedeuten, da gemäß Ricardo, Smith und Heckscher-Ohlin der Handel im Interesse aller Länder ist und bleiben wird. Ebenso sind Leistungsbilanzungleichgewichte Ausdruck intertemporaler Optimierungsentscheidungen solange die Rückzahlung internationaler Verbindlichkeiten sichergestellt ist. Dies ist nur der Fall, wenn internationale Kapitalzuflüsse Investitionen mit hoher Grenzleistungsfähigkeit finanzieren und nicht wie im Verlauf der Globalisierungsblase Konsum oder Spekulation.

Nach der notwendigen Korrektur der Übertreibungen wird sich das Wachstum des Welthandels fortsetzen, wenn Zölle und kompetitive Abwertungen ausbleiben. Im Verlauf des weltweiten Überinvestitions- und Überkonsumzyklus wurde sogar eine Vision der Zukunft gezeichnet: Mit fortschreitender internationaler Arbeitsteilung wird sich die Welt – zum Wohlstand aller Nationen – in Zentren der Rohstoff-, Agrar-, Industrie- und Dienstleistungsproduktion aufspalten.

Internationale Arbeitsteilung und Handel erfordern aber ein stabiles Fundament. Tendiert der Weltzins weiter gegen Null und mehren sich die keynesianischen Konjunkturprogramme, dann käme es, wie bereits in Japan, aus zwei Gründen zu einer nachhaltigen Stagnation:

- Erstens verlöre der Zins seine Allokationsfunktion und die weltweite Grenzleistungsfähigkeit der Investitionen würde sinken.
- Zweitens würde nachhaltig private Nachfrage durch öffentliche ersetzt. Die daraus resultierende Stagnation würde auch dem internationalen Handel die Dynamik nehmen.

Jürgen Matthes

Gefahr für den Welthandel durch Wirtschaftskrise und Protektionismus

Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat ungeahnte Auswirkungen auf den Welthandel und möglicherweise auch auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen. So lähmt die weltweite Rezession derzeit in erschreckendem Maße den internationalen Handel. Zudem geistert das Schreckgespenst des Protektionismus durch die Welt und versucht, die nationalen Regierungen mit seinen vermeintlichen Verlockungen in den Bann zu ziehen. Diese Dämonen gilt es abzuwehren, weil sie einen Teufelskreis in Gang setzen würden, der am Ende alle in die Hölle der Depression zöge – mit dem Welthandel als beklagenswertem Opfer.

Einbruch des Welthandels – eine Bestandsaufnahme

Ein anderer Kollateralschaden hat sich bereits ereignet. So sind die globalen Handelsströme seit der Zuspitzung der Finanzkrise im September 2008 massiv abgeebbt. Wie von einem plötzlichen Stromschlag teilweise gelähmt, hinkt der Welthandel auf einem Bein, der Wirtschaftsentwicklung, und läuft so nur noch mit halber Kraft. Verschreckt haben dabei sowohl die Abruptheit als auch das Ausmaß der Lähmung. Die weltweiten Ex- und Importe scheinen derzeit sogar schneller zu sinken als zu irgendeiner Phase während der Großen Depression in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts.

Die Diagnose der partiellen Paralyse des Welthandels wird derzeit noch durch einen Mangel an aktuellen statistischen Daten erschwert.

Gleichwohl lässt sich schon jetzt grob ausmachen, wo die Handelschwäche ihren Ursprung hat. Dazu bietet sich ein Blick auf die Importentwicklung im internationalen Vergleich an. Hier zeigt sich, dass vor allem die großen Industrie- und Schwellenländer ihre Einfuhren stark eingeschränkt haben und gerade das asiatische Vorleistungnetzwerk besonders ins Stocken geraten ist. Gemäß OECD-Daten betrug die Veränderung der Importe im saisonbereinigten nominalen Vergleich zwischen Dezember und Oktober 2008 etwa in China -31%, in Südkorea -28%, in Japan -24%, in den USA -19% und in Brasilien -17%. Auf der Ausfuhrseite besonders betroffen waren erwartungsgemäß die traditionell starken Exportländer wie beispielsweise Japan (-23%), Südkorea (-21%), China (-16%), die USA (-15%) und Deutschland (-14%), aber auch wichtige weitere Schwellenländer wie die Türkei (-24%), Südafrika (-24%) und Brasilien (-13%). Aus deutscher Sicht gab es einen solch starken Rückgang in den letzten rund vier Jahrzehnten – einschließlich der Ölkrisen der siebziger Jahre und der Krise nach der Wiedervereinigung – bislang noch nicht.¹

Tiefer in der Statistik einzelner Länder lässt sich ausmachen, welche Produkte besonders betroffen waren. Beim größten Importeur der Welt, den USA, waren es neben den starken – meist preisbedingten – Rückgängen bei Energie- und

Rohstoffimporten vor allem Investitions- und Konsumgüter mit einem (saisonbereinigten nominalen) Minus von jeweils rund 10% zwischen Oktober und Dezember 2008.² Dieser Befund deutet darauf hin, dass in den USA in den letzten Monaten sowohl Unternehmen mit ihren Investitionen als auch Verbraucher mit ihren Einkäufen stark auf die Bremse getreten haben.

Deutschland als weltgrößter Warenexporteur fühlte den Einbruch besonders bei folgenden Produktgruppen: Im saisonbereinigten nominalen Vergleich zwischen Dezember und Oktober 2008 sanken vor allem die Ausfuhren von Vorleistungsgütern (-20%), aber auch von Investitionsgütern (-11%) und etwas weniger stark jene von Konsumgütern (-6%). Besonders stark betroffen sind Exporte von Autos und Informationstechnologie, aber auch von Chemieprodukten und etwas weniger von Maschinen. Aufschlussreich ist vor allem, dass in erster Linie die Exporte nach Europa mit rund 16% stark eingebrochen sind – Ausfuhren in die USA etwas weniger (-10%) und Exporte nach Asien kaum (-2%). Aus deutscher Sicht scheint es sich vorerst also offenbar vor allem um eine europäische Krise zu handeln. Dahinter steht der enorme Konjunktur einbruch in vielen EU-Staaten, die

¹ Ein etwas größerer Rückgang im Januar 1988 dürfte nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes auf Verzögerungen bei den Zollmeldungen nach einer Umstellung der Außenhandelsstatistik zurückzuführen sein.

² Die Einfuhr von Computern und Halbleitern beispielsweise sank in diesen zwei Monaten jeweils um rund 20%. Stark betroffen waren auch Importe von Autos (-15%) sowie einige Maschinenbau- und Elektrotechnikprodukte mit Rückgängen zwischen 10% und 18%. Im Konsumgüterbereich traf es vor allem die Unterhaltungselektronik, darunter Fotoausrüstungen sogar mit -45%, aber auch Haushaltstextilien (-14%) und Schmuck (-20%).

zuvor nicht zuletzt aufgrund eines Immobilienbooms stark gewachsen waren, allen voran Spanien, Irland und Großbritannien. Hier haben offensichtlich vor allem die Unternehmen ihre Investitionen auf Eis gelegt, was die Schlagzahl des komplexen europäischen Vorleistungsnetzwerkes stark verringert hat.

Jüngste Einzelmeldungen für den Januar 2009 – etwa über einen massiven Einbruch bei den Exporten asiatischer Länder oder bei den deutschen Autoausfuhren – deuten darauf hin, dass die Welthandelskrise alles andere als zu Ende ist.

Ursachen für den Handelseinbruch

Um eine Erwartung zu formulieren, wann das der Fall sein mag, müssen die Ursachen genauer unter die Lupe genommen werden.

So kam es erstens als direkte Folge der Finanzkrise dazu, dass auch der Markt für private Exportkredite und -versicherungen in Mitleidenschaft gezogen wurde, weil Banken Liquiditätsprobleme hatten und plötzlich viel risikoaverser wurden. Nach Schätzung der Marktteilnehmer ist es allein bis November 2008 zu einem Liquiditätsengpass von rund 25 Mrd. US-\$ gekommen. Die Finanzierungskosten für Handelskredite haben sich demnach in einigen Schwellenländern quasi von heute auf morgen fast verdreifacht. Für den Welthandel ist das gravierend, weil rund 90% der Handelsströme mit Handelskrediten abgesichert sind.³ Besonders die Entwicklungs- und Schwellenländer sind von der Kreditverknappung betroffen. Vor diesem Hintergrund hatte

³ Diese Informationen sind aus einer Pressemitteilung der WTO („Experts discuss problems of trade finance“) vom 12.11.2008 entnommen (http://www.wto.org/english/news_e/news08_e/trade_finance_12nov08_e.htm).

die WTO schon Mitte November einen Krisengipfel veranstaltet. Daraufhin sprangen viele Regierungen und auch die Weltbank in die Bresche und erleichterten den Zugang zu staatlichen Kreditgarantien – in Deutschland bekannt als Hermes-Bürgschaften – und anderen Finanzierungsinstrumenten. Das dürfte in den nächsten Monaten für ein wenig Entspannung bei der Handelsfinanzierung sorgen.

Schaut man zweitens auf makroökonomische Ursachen des Außenhandelseinbruchs, so ist eine regionale Differenzierung angebracht. In den Industrieländern und vor allem den USA, von denen die Finanzkrise ausging, stehen heimische Gründe im Vordergrund. Konsum und vor allem Investitionen wurden zum einen durch die Verknappung des Kreditangebotes der Banken und zum anderen durch plötzlich aufkommende Vorsicht getroffen, die in einen erschreckenden Attentismus mündete. So beschleunigte sich in vielen europäischen Ländern der Abschwung, der sich nach einem überhitzten Boom schon abgezeichnet hatte, noch zusätzlich. All dies minderte die heimische Nachfrage und damit die Importe der Industrieländer.

Die Entwicklungs- und Schwellenländer blieben aufgrund einer recht soliden Wirtschaftspolitik lange Zeit von der Finanzkrise weitgehend verschont. Doch nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers und der folgenden Verschärfung hat auch sie die Wucht der Krise voll getroffen – und zwar über mehrere Kanäle: Die Ausfuhren brachen ein, weil vor allem die Industrie-, aber auch die großen Schwellenländer weniger nachfragten. Energie- und Rohstoffexporteure leiden

seitdem unter einem massiven Preisverfall – der Goldman Sachs Commodity Index ist seit seinem Höchststand im Sommer 2008 um rund 70% gesunken. Und auch in den Schwellenländern schlug die Finanzkrise zu. Denn viele internationale Finanzinvestoren zogen sich von dort zurück, um daheim Schulden und Risiken abzubauen und so ihre Bilanzen zu sanieren (Deleveraging und Flight to Safety).⁴ Wegen der resultierenden Verknappung der Finanzmittel litten auch dort heimische Nachfrage und Importe.

Allerdings dürften die enormen Rettungspakete vieler Staaten auch dem Welthandel wieder mehr Kraft in sein erlahmtes Konjunkturbein injizieren. Daher prognostiziert der IWF für 2009 „nur“ eine Verringerung des internationalen Handelsvolumens um 2,8%. Das könnte zwar womöglich der schlechteste Wert der Nachkriegszeit werden. Doch angesichts der massiven Einbrüche der letzten Monate erscheint dieser Rückgang letztlich noch moderat. Freilich droht noch von einer anderen Seite Gefahr.

Lehren aus der Vergangenheit?

Denn das Gespenst des Protektionismus, das derzeit aus langem Dämmer Schlaf mit Macht zu erwachen scheint, könnte dem Welthandel sein zweites Standbein, wegschlagen und die langjährige Politik der Handelsliberalisierung möglicherweise umkehren.

Die historische Erfahrung lehrt, dass es ein solch schauerliches Awakening schon des Öfteren gegeben hat. Im 19. Jahrhundert kam es in Kontinentaleuropa – nach

⁴ Laut Schätzung des Institute of International Finance wird der Zufluss an privatem Kapital in die Schwellenländer von seinem Höchststand bei knapp 930 Mrd. US-\$ im Jahr 2007 auf nur noch 165 Mrd. US-\$ in diesem Jahr massiv sinken.

einer längeren Phase von Zollsenkungen – ab den 1870er Jahren zu einem Liberalisierungs-Backlash. Die Abschottungsstrategie richtete sich gegen die übermächtig erscheinende britische Industrie und vor allem gegen die „Getreideinvasion“ aus den USA. Ebenfalls zu starken Zollsteigerungen führte die Wirtschaftskrise der 30er Jahre des vorigen Jahrhunderts. Nachdem die USA 1930 auf breiter Front fast 900 Zolltarife auf Agrar- und Industrieprodukte erhöht hatten, zogen viele Länder nach – und die Weltwirtschaft versank nur noch tiefer in der Großen Depression. Der Welthandel fiel in der Folge nominal um fast zwei Drittel und real um rund ein Viertel.⁵

Der US-Kongress hatte sich damals isolationistisch zunehmend nach innen gekehrt. Da stieß die Zollerhöhungs-Initiative zweier republikanischer Kongressabgeordneter, Senator Reed Smoot und Representative Willis C. Hawley, dort auf fruchtbaren Boden. Und das, obwohl im Rahmen der damaligen League of Nations, denen die USA freilich nicht angehörten, kurz zuvor eigentlich ein Verzicht auf Zollanhebungen vereinbart werden sollte. Auch der massive Protest aus dem Ausland konnte die US-Kongresspolitiker nicht stoppen. Schließlich erhöhten sie nicht nur wie ursprünglich geplant die Agrarzölle, sondern gaben auch dem Druck industrieller Lobbygruppen immer mehr nach.⁶

⁵ R. J. Samuelson: Great Depression, The Concise Encyclopedia of Economics, 2009, <http://www.econlib.org/library/Enc1/Great-Depression.html>.

⁶ Wie auf dem Pferdemarkt rang man sich gegenseitig die Zustimmung für die Zollerhöhungen ab, die gerade die Branchen der Heimatregion schützen sollten. Trotz einer Petition von über 1000 Ökonomen winkte der republikanische US-Präsident Herbert Hoover, der 1928 mit protektionistischen Versprechungen in den Wahlkampf gezogen war, den fatalen Smoot-Hawley Tariff Act schließlich durch.

Auf den ersten Blick scheint die heutige Politikerzunft die bittere Lektion der 30er Jahre gelernt zu haben – zumindest, wenn man ihren vollmundigen Beteuerungen Glauben schenken dürfte. Doch hier scheinen gewisse Zweifel angebracht.

Aufflammender Protektionismus

Denn obwohl der G20-Finanzgipfel Mitte November 2008 noch zu einem Verzicht auf Protektionismus aufrief, haben kurz darauf Indien und Russland ihre Zölle auf Stahlprodukte bzw. auf Autoimporte angehoben. Und nicht nur das: Laut einer WTO-Studie haben seit September 2008 inzwischen eine Reihe von Ländern ihre Handelsbarrieren erhöht.⁷ Auch Business Europe listet tatsächliche oder geplante neue Handelshemmnisse von über 20 Staaten auf. Tatsächlich lassen die Welthandelsregeln, die heute anders als in den dreißiger Jahren ein wichtiges Bollwerk gegen ein mögliches extremes Protektionismus-Szenario sind, in begrenztem Maße höhere Handelshemmnisse zu:

- Das gilt vor allem für die Entwicklungs- und Schwellenländer. Indien beispielsweise hat seine Zölle über viele Jahre zwar eigenständig auf durchschnittlich rund 15% gesenkt – und damit unter die im Rahmen der WTO gebundene Obergrenze von rund 50%. Damit besteht jedoch ein Zollerhöhungsspielraum von 35 Prozentpunkten. Würden Indien und andere Entwicklungsländer in einer ähnlichen Lage diese Möglichkeit nutzen, wären rund 20 Jahre unilateraler Liberali-

⁷ WTO: Report to the TPRB from the DG on the financial and economic crisis and trade-related developments, Genf 2009; siehe für eine generelle Einschätzung auch: EZB: Beurteilung globaler Protektionismusbestrebungen, Monatsbericht Februar, Frankfurt a.M. 2009, S. 89-106.

sierung dahin.⁸ Tatsächlich hat Ecuador etwa seine Zölle auf 940 Produkte wohl WTO-konform erhöht. Doch darf die Lage nicht überdramatisiert werden, da schätzungsweise vier Fünftel des Welthandels nicht von Zoll-erhöhungen bedroht sind.⁹ Denn Industrieländer, die das Gros des Handels unter sich abwickeln, haben ebenso wie China und Taiwan kaum legale Zollerhöhungsspielräume im Rahmen der WTO. Zudem sind innerhalb von regionalen Freihandelszonen wie der EU und der NAFTA aufgrund entsprechender Handelsverträge keine Zollerhöhungen möglich.

- Die Industrieländer verfügen aber bei den Agrarsubventionen, die sich derzeit unter den in der WTO festgelegten Obergrenzen befinden, ihrerseits über Spielräume für eine Anhebung. Die EU etwa kündigte vor kurzem an, ihre Exportsubventionen für Milchprodukte und einige andere Agrargüter wieder einzuführen oder zu erhöhen – ein in der gegenwärtigen Lage politisch sehr kritikwürdiger Schritt.
- Daneben haben alle WTO-Mitglieder das Recht, im Falle von Preisdumping oder ungerechtfertigter Subventionierung ausländischer Unternehmen Strafzölle zu verhängen. Diese recht flexiblen Instrumente werden vor allem in wirtschaftlich schwierigen Zeiten oft auch missbräuchlich genutzt. In der Tat hat die WTO im ersten Halbjahr 2008 gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum einen Anstieg von 61 auf 85 An-

⁸ S. J. Evenett: No turning back: Lock-in 20 years of reforms at the WTO, in: S. J. Evenett, R. E. Baldwin (Hrsg.): What world leaders should do to halt the spread of protectionism, VoxEU.org/CEPR, London 2009, S. 39-42.

⁹ J. Francois: The economic crisis, Doha completion, and protectionist pressure, Article in VoxEU, 17. Dez. 2008, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/2703>.

tidumping-Untersuchungen verzeichnet. Für das zweite Halbjahr dürfte sich nach WTO-Angaben eine ähnliche Größenordnung ergeben haben. In diesem Jahr ist aber wohl mit einer weiteren Steigerung zu rechnen, nicht zuletzt im Gegenzug zu erhöhten Subventionen im Zuge verschiedenster Rettungspakete.

- Derartige Subventionen (jenseits des Agrarsektors) sind die vorrangigen möglichen Protektionismus-Instrumente der Industrieländer, die ja ihre Zölle nicht erhöhen können. Die WTO erlaubt Subventionen, wenn sie nicht zu Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs führen. Doch gibt es Schlupflöcher,¹⁰ und im Glashauses wirft niemand gerne Steine.

Gegenwärtig droht folgende Gefahr: Wettbewerbsverzerrende Subventionen einzelner Industriestaaten könnten Entwicklungsländer, die sich solch kostspielige Instrumente kaum leisten können, dazu veranlassen, als Vergeltung ihre Zölle zu erhöhen. Andere Industrieländer mögen ihrerseits mit Subventionen antworten. Das würde zu einem schädlichen Subventionswettbewerb der Industrieländer führen, der am Ende niemandem einen Wettbewerbsvorteil einbringt und nur die Staatskassen belastet.

Beispiele dafür sind möglicherweise wettbewerbsverzerrende Finanzhilfen für die Automobilindustrie in den USA, Frankreich, Spanien und in vielen anderen Ländern. Vor allem die ursprünglich avisierten französischen Hilfsbedingungen waren stark protektionistisch und ernteten

massive Kritik. Gleiches gilt für die „buy American“-Klausel im jüngsten US-Konjunkturpaket. Zwar wurde hier schließlich die Bedingung eingefügt, dass internationale Verträge nicht verletzt werden dürfen. Doch hilft das Ländern wie China, Indien, Russland und Brasilien nicht, da sie kein Mitglied im WTO-Abkommen über die öffentliche Beschaffung sind. Schließlich droht auch bei den Bankenrettungsplänen Ungemach, weil sie oft zu einem Rückzug der Institute aus dem Ausland führen. Zumindest innerhalb der EU hat man sich aber auf dem informellen Gipfel am 1. März 2009 offiziell vom Protektionismus distanziert, und auch die EU-Kommission ist aktiv bei der Gestaltung von Leitlinien für Staatshilfen.

- Darüber hinaus sind noch eine ganze Reihe weiterer Handelsbarrieren denkbar, so zum Beispiel Exportsubventionen (etwa in China), Währungsmanipulation (etwa in China und anderen asiatischen Staaten), nicht-tarifäre Handelshemmnisse (etwa Einfuhrlicenzen für sensible Produkte in Argentinien, verschärfte Einfuhrkontrollen in der Türkei oder indische Importverbote von chinesischem Spielzeug zum Gesundheitsschutz) bis hin zur Diskriminierung ausländischer Arbeitnehmer (Großbritannien, USA, Malaysia).

Trotz dieser vielen protektionistischen Anwendungen erscheinen die bisherigen Erhöhungen der Handelshemmnisse noch begrenzt. Doch wie wird es weitergehen?

Verunsichernde und beruhigende Argumente

Die Historie lehrt: Zentrale Risikofaktoren für Protektionismus

sind tiefe Wirtschaftskrisen, ein großer Wettbewerbs- und Anpassungsdruck sowie eine antiliberale gesellschaftliche Haltung. Derzeit liegen all diese Zutaten für einen giftigen Protektionismuscocktail bereit:

- Wir befinden uns in der tiefsten Rezession der Nachkriegszeit.
- Zudem ist es zu einem massiven Anstieg des globalen Arbeitsangebots gekommen, und die Schwellenländer holen technologisch immer mehr auf. Beides führt zu einer tektonischen Verschiebung im Welthandelsgefüge, bei dem die Industrieländer und dort vor allem die Geringqualifizierten die geballte Anpassungslast zu tragen haben.
- Die damit verbundene Angst wie auch manch überzogenes Argument antiliberaler Globalisierungsgegner haben nach und nach das Image der Handelsliberalisierung beschädigt und so den Boden für die Saat des Protektionismus bereitet.

Allerdings stehen heute – anders als in den 30er Jahren – auch einige Gegengifte gegen den Protektionismus zur Verfügung:

- So wären die Hauptleidtragenden vor allem die großen multinationalen Unternehmen, die politisch sehr einflussreich sind.
- Heute gibt es neben der WTO auch die EU-Kommission als Hüterin von Wettbewerb und offenen Märkten (wenn sie nicht durch Wiederwahlinteressen daran gehindert wird).
- Es ist zu hoffen, dass sich die USA nicht erneut nach innen kehren, wie manch eine Äußerung im US-Kongress fürchten lässt, sondern dass Präsident Obama das Versprechen wahr macht, sein Land wieder multi-

¹⁰ C. Langhorst, S. Mildner: Finanzkrise und Welthandel, in: H. G. Hilpert, S. Mildner (Hrsg.): Globale Ordnungspolitik am Scheideweg, SWP-Studie S 4, Berlin 2009, S. 72-79.

lateralen aufzustellen. Wenn er – wie bereits begonnen – in einer Art New Deal die soziale Abfederung der US-Arbeitnehmer nachhaltig stärkt, dürften auch bald die Globalisierungsumfragen in den USA weniger kritisch ausfallen.

- Dank John Maynard Keynes hat die staatliche Wirtschaftspolitik aus den Fehlern von damals gelernt und bremst die Wirtschaft nicht mit Geldverknappung und Sparpolitik zusätzlich ab.
- Darüber hinaus zeigen sich eine ganze Reihe von positiven Beispielen für internationale Kooperation statt Konfrontation, etwa die Koordination von geld- und fiskalpolitischen Krisenreaktionen oder der gegenseitige finanzielle Beistand vieler Länder untereinander.

Gleichwohl war das Risiko eines protektionistischen Backlashes seit der Nachkriegszeit wohl noch nie so hoch wie heute. Die Politiker stehen im Zwiespalt zwischen ökonomischer Vernunft und den verständlichen politischen For-

derungen, die Arbeitsplätze ihrer Wähler mit allen Mitteln zu schützen. Ordnungspolitische Tugend sowie Standfestigkeit gegenüber wahltaktischen Versuchungen und nationalen Egoisten sind daher auch bei einer möglichen Verschärfung der Krise das Gebot der Stunde.

Rolle der WTO

Die WTO kann diese Bemühungen unterstützen. Sie ist bereits dabei, ein Monitoring-System aufzubauen, das mehr Transparenz über neue Handelshemmnisse schafft. Zugleich besteht die Hoffnung, dass dabei Peer Pressure den einen oder anderen Staat von einem allzu leichtfertigen Protektionismus abhält. Der Vorschlag, auf jegliche Erhöhung von Handelshemmnissen in der nächsten Zeit zu verzichten, hat dagegen wohl geringe Verwirklichungs-Chancen, weil die Staaten einen gewissen Manövrierspielraum brauchen, politisch wie wirtschaftlich. Eher sollten sich die WTO-Mitglieder dazu verpflichten, etwaige neue Handelsbarrieren nach dem Ende

der Krise wieder abzubauen – etwas, das sich nach dem Protektionswettlauf der 30er Jahre als sehr schwierig erwiesen und die Erholung des Welthandels damals stark gebremst hat.¹¹

Der Abschluss der schon seit 2001 laufenden Doha-Welthandelsrunde erscheint nach dem letzten Debakel im Dezember 2008 derzeit leider wenig realistisch. Allerdings könnte gerade der drohende Protektionismus die Chancen verbessern. Denn spätestens jetzt sollten Politik und Wirtschaft erkennen, dass man die unilaterale Liberalisierung nicht für selbstverständlich halten darf und der Wert der Doha-Runde somit nicht nur in zusätzlichem Marktzugang liegt. Vielmehr könnte ein Abschluss den legalen Erhöhungsspielraum bei Zöllen und Agrarsubventionen mittelfristig deutlich eingrenzen. Das würde das WTO-Bollwerk gegen den Protektionismus in Zukunft entscheidend stärken.

¹¹ Zu diesen beiden Vorschlägen siehe S. J. Evenett, R. E. Baldwin, a.a.O., S. 41, 2.

K. Michael Finger

Folgen der Finanzkrise für den internationalen Handel

Nach einer mehrjährigen Phase ungewöhnlich starken Wachstums der Weltwirtschaft und des Welthandels stagnierte der internationale Güteraustausch im zweiten und dritten Quartal 2008. Die Verschärfung der Finanzkrise nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers im letzten September hat den für 2008/09 erwarteten konjunkturellen Abschwung des Welthandels in den letzten Monaten

des Jahres 2008 dramatisch beschleunigt.

Die Finanzkrise traf die Weltwirtschaft zu einem Zeitpunkt an dem die inländische Nachfrage in den USA bereits mehrere Quartale schwächelte und die realen Einfuhren bereits im Jahresverlauf 2007 zu sinken begannen. Der Ausfall der US-Nachfrage wurde zunächst noch kompensiert durch die erhöh-

te Importnachfrage Europas und das außerordentlich hohe Wachstum in China und die damit verbundene, rasch steigende Einfuhr von Rohstoffen. Letztere brachte den Rohstoffexporteuren zudem höhere Preise für ihre Waren. Die hohen Rohstoffpreise im ersten Halbjahr 2008 wurden weitgehend gestützt durch die Erwartung, dass das Wachstum in den „emerging markets“ eine solide Eigendynamik be-

säße und von der Einfuhrentwicklung der wichtigsten Industrieländer weitgehend abgekoppelt sei. Darauf basierte auch die Hoffnung, dass die Schwellenländer mit ihrem Wachstum den Abschwung in den Industrieländern und damit der Weltwirtschaft abfedern könnten. Der Absturz der Aktienmärkte in den „emerging markets“ im ersten Halbjahr 2008 zeigte aber deutlich, dass die Abkoppelung – zumindest auf den Finanzmärkten – nicht sehr weit gediehen war. Als sich dann die Lage in den USA weiter verschlechterte, die Richtung der Kapitalflüsse sich teilweise umkehrte und auch in Europa und Japan die Vertrauensindikatoren weiter markant fielen, schwand der Glauben an die Abkoppelung der „emerging markets“, und die Rohstoffpreise fingen an, auf breiter Front zu fallen.

Vorläufige Handelszahlen zeigen, dass der saisonbereinigte Dollarwert des Welthandels bis zum zweiten Quartal stark anstieg, im dritten Quartal stagnierte und im vierten Quartal einbrach. In den ersten drei Quartalen lag der Wert des Güterhandels stets bei mehr als 20% über dem entsprechenden Vorjahreswert, um dann im vierten Quartal einen Rückgang um etwa 10% zu verzeichnen. Im Jahresdurchschnitt betrug die nominale Zuwachsrate trotzdem immer noch knapp 15%. Der scharfe Umschwung in der Handelsentwicklung war in den Dollarwerten viel stärker ausgeprägt als in der preisbereinigten, d.h. realen Betrachtung.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Dollarabwertung und der rapide Preisanstieg für Rohstoffe im ersten Halbjahr die Handelswerte aufgebläht hatten, während im zweiten Halbjahr der Dollar (handelsgewichtet) erstarkte und

die Rohstoffpreise auf Talfahrt gingen und somit die Handelswerte (gemessen in laufenden Preisen) nachgaben. Preis- und saisonbereinigt hatte der Welthandel im ersten Quartal 2008 seinen zyklischen Höhepunkt erreicht, hielt sich dann etwa bis ins dritte Quartal auf diesem Niveau, um dann im vierten Quartal einzubrechen. Nach den Schätzungen des Internationalen Währungsfonds (Januar 2009) wurde 2008 durchschnittlich noch ein realer Zuwachs von 4% gegenüber 2007 erzielt. Dies ist das niedrigste Wachstum seit 2002.

Massiver Einbruch im vierten Quartal

Alle Regionen haben einen massiven Einbruch bei den Ausfuhren im vierten Quartal erlebt. Nominal war dieser besonders ausgeprägt bei den rohstoffexportierenden Ländern. Aber auch die Länder, die vorrangig Industriegüter ausführen, waren davon betroffen. In Nordamerika, Lateinamerika, Europa und Asien schrumpften die Ausfuhren (gemessen in Dollarwerten) im vierten Quartal bereits unter das Vorjahresniveau. Auch preisbereinigt war ein starker Rückgang zu verzeichnen. Zur schrumpfenden Importnachfrage der USA kam jetzt auch ein Rückgang des intraregionalen Handels in Europa und Ostasien hinzu. Besonders stark betroffen vom Rückgang des internationalen Warenaustauschs war der Automobilhandel, dessen Anteil am Welthandel etwa 8% ausmacht. Da der Automobilhandel immer noch stark auf Nordamerika, Europa, Japan und Korea konzentriert ist, ist der Handel dieser Regionen und Länder vom Zusammenbruch der Automobilnachfrage besonders betroffen.

Der Einfluss der Finanzkrise auf die aktuelle Konjunktur und die in-

ternationale Handelsentwicklung zeigte sich unmittelbar über die Eintrübung des Konjunkturklimas. Die Furcht vor einem Zusammenbruch des Bankensystems in den Industrieländern hatte eine vernichtende Auswirkung auf das Vertrauen der Verbraucher und Unternehmer. Die Entwicklung an den Börsen manifestierte die massive Verschlechterung der globalen Wachstumsaussichten. In den ersten zehn Monaten des Jahres 2008 sank der Wert, der an den Börsen weltweit gehandelten Aktien um etwa 40%. Die Vermögensverluste der Haus- und Wertpapierbesitzer in den ersten neun Monaten 2008 belaufen sich auf mehrere Billionen Dollar und zwangen Verbraucher und Investoren, ihr Ausgabenverhalten neu auszurichten. Der Einfluss von Vermögensänderungen auf das Ausgabeverhalten wird häufig als Vermögenseffekt beschrieben, bei dem man zwei Aspekte unterscheiden kann. Einmal erzeugen die erlittenen Vermögensverluste Unsicherheit und führen bei Privatpersonen zu einer erhöhten Sparquote, um die gesunkenen Rücklagen wieder näher an das erwünschte Niveau zu bringen. Neben dieser freiwilligen Anpassung gibt es auch eine forcierte Absenkung des Verbrauchs und der Investitionen. Die Kreditwürdigkeit der Verbraucher und Unternehmer sinkt, weil diese wegen des geschrumpften Vermögens weniger Garantien bereitstellen können, und sie erhalten somit weniger Kredite oder nur solche mit schlechteren Konditionen.¹

Die Preisrückgänge an den Immobilien- und Wertpapiermärkten

¹ In den USA ist die private Sparquote von 0,6% des verfügbaren Einkommens im Jahre 2007 auf 3,2% im vierten Quartal 2008 angestiegen. Ohne diesen starken Anstieg der Ersparnisse um 280 Mrd. US-\$ (auf Jahresbasis) wäre der Rückgang des BIP im vierten Quartal ausgeblieben.

haben auch den Banken selbst so große Verluste bereitet, dass ihre Liquidität massiv geschrumpft ist und in manchen Fällen auch ihre Solvenz in Frage steht. Diese Unsicherheit über die Solvenz führt dann zum Austrocknen der kurzfristigen Ausleihungen unter den Banken. In dieser Lage kann das Bankensystem das normale Kreditvolumen und die üblichen Konditionen für Verbraucher und Investoren nicht beibehalten. Diese liquiditätsbedingte Beschneidung der Kreditvergabe trifft dann den Verbrauch des Kreditkartenbenutzers und den Mittelständler bei seinen Investitionen. Die erschwerte Kreditvergabe trifft aber auch unmittelbar den internationalen Handel bei der mittelfristigen Finanzierung und der regulären Rechnungsabwicklung, die Kreditlinien zwischen den Banken ausnutzt. Hinzu kommt ein weiterer Faktor. Da die international aufgestellten Banken sich um ihre eigene Liquidität Sorgen machten, begannen sie im zweiten Halbjahr 2008 verstärkt, ihr Kreditengagement auch im Ausland zu reduzieren. Dies führte in einigen Ländern Osteuropas und in Korea zu Devisenabflüssen und starken Wechselkursverlusten, die wiederum die Einfuhren der betroffenen Länder abschwächten.

Zu dem Vermögens- und Liquiditätseffekt kommt – zeitlich verzögert – der Einkommenseffekt hinzu. Erhöhte Sparquoten und reduzierte Investitionen schlagen unmittelbar auf die Realwirtschaft durch. Das verringerte Produktionsvolumen setzt Arbeitskräfte frei, was sich schnell in einer geringeren Lohnsumme niederschlägt, die sich – mit einer Verzögerung – wiederum negativ auf den Verbrauch auswirkt. Verringerte Unternehmensgewinne bremsen Neuinvestitionen, die stellenweise auch durch

entstandene Kapazitätsüberhänge begrenzt werden. Auch Auslandsinvestitionen sind, wie die Erfahrung der vergangenen Jahrzehnte gezeigt hat, sehr konjunkturabhängig. Da Auslandsinvestitionen in den meisten Fällen den internationalen Handel anregen, haben verringerte Auslandsinvestitionen einen negativen Einfluss auf das Wachstum des Welthandels. Diese Auswirkungen sind nicht auf zukünftige Handelsströme begrenzt, denn häufig wird ein Großteil der Auslandsinvestitionen unmittelbar in Form von Maschinen und Ausrüstungen erbracht.

Sinkende Ungleichgewichte in Leistungsbilanzen

Das Anwachsen der Ungleichgewichte in den Leistungsbilanzen wurde lange Zeit von den internationalen Organisationen sehr kritisch verfolgt, befürchtete man doch, dass eine rasche Korrektur derselben (z.B. durch einen massiven Währungszerfall insbesondere des Dollars) dramatische Folgen für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen haben könnte. Die großen Leistungsbilanzungleichgewichte sind im zweiten Halbjahr 2008 nun teilweise massiv korrigiert worden. Die Überschüsse der ölexportierenden Länder sind durch eine Kombination von stark erhöhten Einfuhren und dem Preisverfall des Erdöls bereits zum Jahresende dramatisch gesunken. Die weitere Entwicklung bleibt jedoch entscheidend von der Energiepreisentwicklung abhängig. Für 2009 wird erwartet, dass die Preise für Brennstoffe im internationalen Handel im Jahresdurchschnitt 2009 weiter stark zurückgehen.² Sollte diese Projektion sich verwirklichen, wird ein starker Rück-

² Der Internationale Währungsfond erwartet in seiner Januar-Projektion im Jahresdurchschnitt eine Halbierung des Ölpreises für 2009 (auf 50 US-\$ per Fass).

gang des Überschusses in der Leistungsbilanz der OPEC-Länder eintreten.

Das Leistungsbilanzdefizit der USA ist innerhalb eines Jahres von 5% auf 3,9% des BIP im vierten Quartal 2008 zurückgegangen. Auf Jahresbasis hochgerechnet betrug es im vierten Quartal 550 Mrd. US-\$ oder 150 Mrd. US-\$ weniger als im entsprechenden Vorjahresquartal. Ein weiterer Rückgang wäre bei weiter niedrigen Energiepreisen und schwacher US-Inlandsnachfrage wahrscheinlich. Das US-Konjunkturprogramm zielt jedoch auf eine Stimulierung der Inlandsnachfrage und die könnte sich schnell in höheren Einfuhren und einem größeren Defizit niederschlagen. Eine weitere gewichtete Aufwertung des Dollars wie sie im vierten Quartal 2008 eintrat, wäre ungünstig für die Entwicklung der Ausfuhren und die Leistungsbilanz der USA. Ein auf Dauer niedriges Leistungsbilanzdefizit ist jedoch nur möglich, wenn die Sparquote in den USA und das inländische Investitionsniveau besser in Einklang gebracht werden können.

Japan und Deutschland wurden beschuldigt „strukturelle Merkantilisten“ zu sein, die mit einer „exzessiv“ hohen Sparquote einen dauerhaften Leistungsbilanzüberschuss erzielen. Der Nachfrageeinbruch bei vielen Defizitländern (USA, Großbritannien, Spanien usw.) im Jahre 2008 hat zu massiven Einfuhrrückgängen geführt, die auch die Ausfuhren der Überschussländer treffen. Japan und Deutschland haben beide traditionell einen beträchtlichen Handelsbilanzüberschuss im Automobilhandel; der Einbruch der globalen Automobilnachfrage trifft daher diese Länder (und deren Handelsbilanz) besonders hart. Eine ähnliche Situation ist für beide Länder im Investitionsgü-

terhandel zu beobachten. Daneben hat die starke Aufwertung des Yen im Jahre 2008 die Wettbewerbsfähigkeit der japanischen Hersteller auf vielen wichtigen Märkten zusätzlich geschwächt. Für das Jahr 2009 sollten sich daher (selbst bei weiter niedrigen Energiepreisen) die Leistungsbilanzüberschüsse Japans und Deutschlands markant abschwächen.

Chinas Leistungsbilanzzahlen für das zweite Halbjahr liegen noch nicht vor, jedoch sind die Zahlen für den Güterhandel bereits verfügbar. Sie zeigen, dass der Handelsbilanzüberschuss 2008 einen neuen Rekordstand erreichte. Noch ist kein Rückgang eingetreten, da in den letzten vier Monaten (kumuliert einschließlich Januar 2009) im Jahresvergleich fallenden Einfuhren stabile Ausfuhren gegenüberstanden. Dabei fielen nicht nur die Einfuhrwerte von Rohstoffen, auch die Einfuhr von industriellen Zwischenprodukten zur Weiterverarbeitung in den Sonderzonen gingen im vierten Quartal um nahezu ein Fünftel zurück. Wie in den Vorjahren gelang es anscheinend den chinesischen Unternehmern, den Anteil heimischer Wertschöpfung bei den Ausfuhren aus den Sonderzonen weiter zu erhöhen. Dies ist erstaunlich, da sich die chinesische Währung auf handelsgewichteter Basis im Jahresverlauf durchgehend weiter aufwertete und die inländische Nachfrage – zumindest im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnern – sehr stark blieb.

Neue Währungsrelationen

Die Erschütterungen auf den Weltfinanzmärkten haben sehr schnell ihren Niederschlag in neuen Währungsrelationen gefunden. Das englische Pfund, der koreanische Won und die Währungen vieler Rohstoffexporteure wie Austra-

lien, Kanada oder Russland verloren im zweiten Halbjahr 2008 stark an Wert. Eine starke Aufwertung verzeichnete dagegen der Yen, der selbst gegenüber einem erholten Dollar weiter an Wert zulegte. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in den Euro-Ländern war es günstig, dass der Wiederanstieg des Dollars verbunden war mit einer weiteren Aufwertung der japanischen und chinesischen Währung. In welchem Umfang diese Wechselkursänderungen sich auf die Handelsströme bereits im Jahre 2008 auswirkten, ist unsicher, doch übertraf der Zuwachs der EU-Ausfuhren an die drei wichtigsten asiatischen Handelspartner (China, Japan und Südkorea) in den ersten elf Monaten 2008 den Zuwachs bei den Einfuhren. Das bilaterale Handelsbilanzdefizit der EU mit diesen drei Ländern stabilisierte sich in einer Größenordnung von 300 Mrd. Euro. Der Handelsbilanzüberschuss der EU im Warenaustausch mit den USA sank dagegen in diesem Zeitraum auf 60 Mrd. Euro, da die Ausfuhren der EU um 5% sanken und die Einfuhren gleichzeitig um 2% anstiegen.

Die Prognose von Wechselkursen ist notorisch unzuverlässig. Die meisten Konjunkturprognostiker nehmen deshalb kurz- und mittelfristig unveränderte Währungsrelationen an. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass die tatsächliche Entwicklung selten derart stabil ist. Für den internationalen Warenaustausch wäre es vorteilhaft, wenn die wichtigsten Währungen (US-Dollar, Euro, Yen, Pfund und Renminbi) in einer bestimmten Bandbreite gehalten werden könnten, denn massive Änderungen in den Währungsrelationen in einem kurzem Zeitraum erschüttern Handelsbeziehungen und könnten protektionistische Maßnahmen provozieren. Die heutigen Zölle sind

allgemein so niedrig, dass kurzfristige Wechselkursänderungen in ihrem Umfang häufig weit über das verbleibende Zollniveau hinausgehen und somit weitgehend über die preisliche Wettbewerbsfähigkeit von Produkten auf den verschiedenen Märkten entscheiden. Da die internationalen Verpflichtungen im Handelsbereich sehr viel enger gefasst sind als bei der Festlegung von Wechselkursen (oder des Wechselkursregimes) sind umfassende Wettbewerbsvorteile für ein Land über eine Wechselkursmanipulation leichter zu erzielen als mit handelspolitischen Maßnahmen. Daher sollte die Entwicklung der Wechselkurse sorgsam verfolgt werden. Erfahrungen in den 20er und 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts zeigen, dass die starken Wechselkursverschiebungen ein wichtiges Hindernis bei der Zusammenarbeit in der Handelspolitik darstellten und einen Abbau des Protektionismus damals verhinderten.

Industrieländer stärker betroffen

Die aktuelle konjunkturelle Lage mit ihrem Krisenschwerpunkt in den Industrieländern sollte auch 2009 deren Handel (preisbereinigt) stärker treffen als den vieler Entwicklungsländer. Rohstoffexporteure (und die Entwicklungsländer insgesamt) haben in den letzten Jahren ihren Anteil am Welthandel ausbauen können. In der laufenden Wirtschaftskrise hat die Rohstoffnachfrage nachgelassen, und die industriellen Rohstoffpreise sind stark gefallen. Die Ausfuhr Erlöse werden daher wahrscheinlich 2009 im Vorjahresvergleich nominal deutlich sinken, wogegen die Einfuhren nur einen verringerten Zuwachs verzeichnen dürften. Die in den letzten Jahren stark angewachsenen Devisenreserven vieler

Rohstoffländer erlauben es, das Einfuhrniveau zu stützen.

Die Rezession in den Industrieländern wird zu einer Kontraktion des realen Handels zwischen diesen Ländern führen. Mehr als zwei Drittel der europäischen Ausfuhren gehen in andere europäische Länder, und die Abhängigkeit Mexikos und Kanadas vom Markt der USA ist sogar noch höher. Man sollte daher erwarten, dass der Intra-Handel Nordamerikas und Europas 2009 real stärker zurückgehen wird als der Welthandel insgesamt. Ein besonders wichtiges Element bildet hier der Automobilhandel, der einen überdurchschnittlich hohen Anteil am Intra-Handel dieser Regionen ausmacht. Bereits 2008 ist der EU-Intra-Handel nominal wesentlich schwächer gewachsen als die Aus- und Einfuhr mit Drittländern. Diese Entwicklung sollte sich zumindest bei der Ausfuhr auch im Jahr 2009 fortsetzen. Die Region Ostasien steht mit dem Abbau ihrer Überschüsse im Handel mit Nordamerika und Europa unter Anpassungsdruck. Die Abschwächung der Ausfuhren in diese Regionen wird auch den intra-regionalen Handel in Mitleidenschaft ziehen, erfolgt doch ein nicht unbeträchtlicher Teil des intra-regionalen Handels in Zwischenprodukten, die nach Fertigstellung als Endprodukte in großem Umfang nach Nordamerika oder Europa gelangen. Darunter sind insbesondere elektronische Güter, die den Intra-Handel in den vergangenen Jahren wesentlich vorangetrieben haben und jetzt durch die Nachfrageschwäche in den Hauptabnahmeländern und den Preisverfall auch den Handel innerhalb der Region schwächen.

Die Rolle der WTO

Welchen Beitrag kann die WTO bzw. können ihre Mitglieder leisten, um die aktuelle Krise zu über-

winden? In dieser Schwächephase der Weltwirtschaft ist das Versagen der WTO-Mitglieder, einen Abschluss in der Doha-Runde zu erzielen, besonders zu bedauern. Auch wenn die Ergebnisse der WTO-Runden im Zollbereich nur stufenweise in einem mittelfristigen Zeitraum verwirklicht werden, hätte mit dem Abschluss der substantiellen Verhandlungen doch ein Vertrauenszeichen gesetzt werden können. Die Unsicherheit über den Weitergang der Verhandlungen beschädigt die Glaubwürdigkeit der Handelspolitik und das Vertrauen in die Verlässlichkeit des multilateralen Handelssystems. Hinzu kommt, dass solange die Verhandlungen nicht abgeschlossen sind, auch neue Themen in Genf nicht aufgegriffen werden. Dabei gibt es mehrere Aufgaben, die immer dringlicher werden. Neue Herausforderungen stellen sich dem Welthandelssystem im Rahmen der Klimakonventionen, die in der aktuellen Situation nicht rechtzeitig angepackt werden können (z.B. der Handel mit klimafreundlichen Technologien und Produkten).

Disziplinierende Wirkung

Aussichtsreiche Verhandlungen haben eine disziplinierende Wirkung auf protektionistische Strömungen bei den WTO-Mitgliedern, da der angestrebte Erfolg ja nicht gefährdet werden soll. Wenn die Fortschritte bei den Verhandlungen ausbleiben, droht diese Zurückhaltung zu schwinden. Bisher kann man aber feststellen, dass trotz Verhandlungsstillstand und Finanzkrise die Anzahl der protektionistischen Maßnahmen bis zum Jahresende 2008 begrenzt blieben.

In der gegenwärtigen Lage erlangen daher die Einhaltung und Überwachung der bestehenden Regeln für die WTO und ihre Mitgliedsländer eine neue Dringlich-

keit. In allen Krisenzeiten ist die Versuchung groß, die rechtlich erlaubten Schutzmaßnahmen großzügig zu interpretieren und einheimischen Firmen einen zumindest temporären Schutz zu gewähren. Es war daher sinnvoll, dass der Generaldirektor der WTO die bereits bestehenden Überwachungsaufgaben des Sekretariats aktualisierte, um so eine Transparenz der laufenden handelspolitischen Entwicklungen weltweit für alle Mitglieder herzustellen. Eine besondere Herausforderung für die Handelspolitik bilden dabei die teils sehr umfangreichen Konjunkturprogramme. Staatliche Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft sollten jedoch so gestaltet sein, dass sie die WTO-Regeln, insbesondere die der Abkommen über Subventionen und über das Öffentliche Beschaffungswesen einhalten. Diskrimination der Handelspartner bei der Auftragsvergabe und Wettbewerbsverzerrungen durch Subventionen könnten schnell zu Handelskonflikten führen. China hat daher Anfang März das WTO-Sekretariat aufgefordert, die aktuellen Konjunkturprogramme auf ihre WTO-Verträglichkeit zu überprüfen.

Eine weitere Gefahr besteht auch in protektionistischen Maßnahmen, die nicht im Widerspruch zu aktuellen Verpflichtungen der WTO Mitglieder stehen. So können eine große Zahl von Entwicklungsländern ihre bisher angewandten Zölle in beträchtlichem Umfang erhöhen, ohne die im WTO-Vertragswerk gebundenen Zölle zu überschreiten und damit ihre vertraglichen Verpflichtungen zu verletzen. Eine derartige Erhöhung der angewandten Zölle wäre zwar legal, könnte aber dennoch einen nicht unbeträchtlichen Schaden am Güteraustausch anrichten. Hier ist der Handel unter den Entwick-

lungsländern am meisten gefährdet, da er neben relativ geringen Bindungen in der WTO auch relativ schwach in Regionalabkommen abgesichert ist.

Die gegenwärtige Finanzkrise stellt somit für den internationalen Handel und das multilaterale Handelssystem eine gewaltige Herausforderung dar. Nach einem Presseinterview erwartet der Generaldirektor der WTO, dass der Welthandel in diesem Jahr um mehr als 3% zurückgehen wird. Dies wäre der schärfste Ab-

schwung des internationalen Handels seit 1975. Der Tiefpunkt der Rezession ist noch nicht erreicht, und die Arbeitslosenzahlen werden im Herbst 2009 unweigerlich neue Höchststände erreichen. Protektionistische Forderungen werden daher im Verlauf dieses Jahres immer stärker werden. Politiker, Parlamentarier, Wirtschaftsvertreter, Handelsdiplomaten und Ökonomen werden daher gefordert sein, der Öffentlichkeit immer wieder zu erklären, dass eine Abschottung des heimischen Mark-

tes und die Gewährung von Subventionen, die den Wettbewerb verzerren, negative Auswirkungen auf das Volkseinkommen haben. Sozial gerechtfertigte Schutzmaßnahmen sind daher so zu gestalten, dass langfristig notwendige Strukturanpassungen (z.B. Abbau von Überkapazitäten) nicht verhindert werden und die internationale Arbeitsteilung nicht verzerrt wird. Ein verlässliches Handelssystem muss weiter ein Grundpfeiler für eine friedliche internationale Zusammenarbeit bleiben.

Andreas Freytag, Sebastian Voll

Protektionismus in der Krise? – Die Chance für die Schwellenländer, endlich ernst genommen zu werden

Präsident Sarkozy hat nicht viel für Freihandel übrig. Dennoch ist es auch sein Verdienst, dass die Europäische Kommission sowie die G7 eine recht klare, ablehnende Position zum Protektionismus eingenommen haben.¹ Denn ohne seine Bemerkungen zur Unterstützung der französischen Automobilindustrie und ihrer Niederlassungen in der Tschechischen Republik, die man auch als einen Angriff auf das Herz der europäischen Integration, den Binnenmarkt nämlich, interpretieren könnte, wäre diese Positionierung der anderen gar nicht nötig gewesen. Setzte sich Sarkozy mit seinen Gedankenspielen durch, stünde nicht nur der ökonomische, sondern auch der politische Erfolg der Integration in Europa, aber vermutlich auch der Weltwirtschaft auf dem Spiel.

¹ Vgl. G7: Erklärung der G7 Finanzminister und Zentralbankvorsitzenden, 14. Februar 2009, Rom 2009.

Allerdings sind es nicht mehr die Industrieländer allein, die für die Zukunft der Weltwirtschaft bedeutsam sind. So haben auch die in der G20 vertretenen Schwellenländer die Verurteilung des Protektionismus mitgetragen² und werden auf dem Londoner Finanzgipfel Anfang April zugegen sein. Bislang sind die Aussagen europäischer Politiker, sie sehen die Schwellenländer zunehmend in der Verantwortung und wünschen sich mehr Beteiligung dieser an den Entscheidungsprozessen, eher halbherzig gemeint.³ Es könnte aber zu einer tatsächlichen Verschiebung der politischen Gewichte kommen, wenn die Schwellenländer die Ge-

² Vgl. o.V.: Statement from G20 Summit, in: New York Times vom 16.11.2008, online unter: http://www.nytimes.com/2008/11/16/washington/summit-text.html?_r=1.

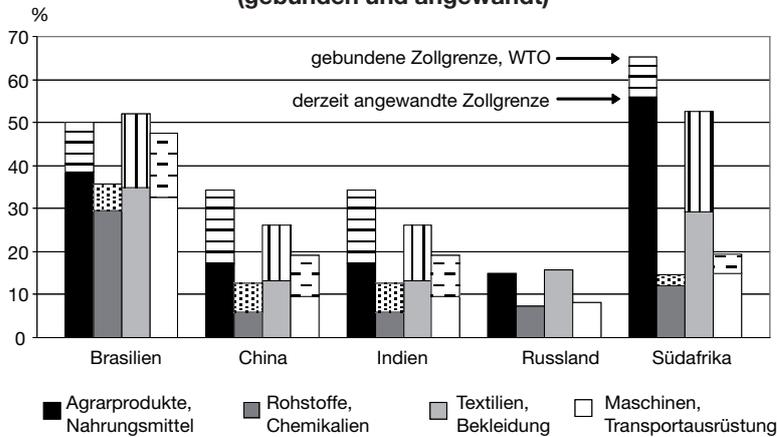
³ Vgl. o.V.: Charlemagne – Who's for the top table?, in: The Economist vom 21.2.2009, S. 34.

legenheit beim Schopfe packen würden.

Dazu wäre es nötig, dass sie erkennen, wo diese Gelegenheit liegt. Wer mehr Verantwortung in der Weltwirtschaft fordert, muss auch verantwortlich handeln. Mit konkretem Blick auf den Weltmarkt heißt dies, dem Protektionismus, ob offen via Zöllen, Abwertungen etc. oder verdeckt via Subventionen und Standards, eine klare Absage zu erteilen. Immerhin ist der Aufschwung der letzten Jahrzehnte (sowohl in den Schwellenländern als auch in den OECD-Ländern) vor allem durch Handel und ausländische Direktinvestitionen und die damit verbundenen Effizienzgewinne ermöglicht worden.

Dieser Beitrag setzt sich mit dem Potential der Schwellenländer, an der Meisterung der Weltwirtschaftskrise 2009 mitzuwirken,

Abbildung 1
Durchschnittszölle in wesentlichen Industrien der Schwellenländer
(gebunden und angewandt)



Quelle: WTO: Comprehensive Tariff Data, World Trade Organization, 2008, online unter: http://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_data_e.htm.

auseinander. Dazu werden zunächst ihre Rolle in der Krise und ihr Drohpotential zur Verschärfung derselben analysiert. Anschließend wird aus einer politökonomischen Perspektive die Chance diskutiert, dass die Schwellenländer, insbesondere Brasilien, China, Südafrika und Indien im Rahmen der WTO ein klares Ausrufezeichen setzen; Russland als ein weiteres relevantes Schwellenland ist kein Mitglied der WTO, sollte aber sobald wie möglich eingebunden werden. Darüber hinaus werden die Aktionsparameter und Reaktionsmöglichkeiten der Schwellenländer erörtert. Ein kurzes Fazit schließt diesen Beitrag ab.

Drohpotential der Schwellenländer sollte nicht genutzt werden

Es steht außer Frage, dass die Verantwortung für die gegenwärtige weltwirtschaftliche Situation nicht bei den Schwellenländern liegt, auch wenn die US-Regierung immer wieder den Eindruck vermitteln möchte, ein Gutteil der Ursachen sei bei ihnen zu finden, z.B. bei China und dessen Wechselkurspolitik. Es fehlt allerdings

an Evidenz für eine gezielte Unterbewertung des Renminbi,⁴ so dass man hier eher gezielte Desinformation und Vorbereitung einer protektionistischen Attacke vermuten darf.⁵ Im Gegenteil, viele Länder haben – wenigstens zum Teil – umgesetzt, was ihnen jahrelang von den Industrieländern geraten wurde, und konnten erhebliche Gewinne an Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen auf den Weltmärkten erzielen. Folgerichtig stieg der Anteil der Schwellenländer am Welthandel und am Kapitalverkehr stark an, und damit auch deren Einkommen. Entsprechend vorsichtig war die bisherige Reaktion aus Ländern wie Südafrika, China und Indien. Es wurden zumindest bis jetzt Bekenntnisse zu Freihandel abgegeben, wenngleich sich die Lage immer schneller in Rich-

⁴ Vgl. Andreas Freytag: That Chinese „Juggernaut“ – should Europe really worry about its trade deficit with China?, ECIPE Policy Brief Nr. 2/2008, European Center for International Political Economy, Brüssel 2008.

⁵ Es ist in diesem Zusammenhang nicht ohne Ironie, dass die amerikanische Außenministerin die chinesische Regierung beschworen hat, auch weiter US-Staatsanleihen zu zeichnen. Vgl. Willem Buiter: When all else fails, blame China!, online unter: <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/01/when-all-else-fails-blame-china/>, 24. Januar 2009.

tung nationaler, protektionistischer Alleingänge verschiebt.⁶

Den Lippenbekenntnissen sollten aber auch konkrete Taten folgen, denn gerade Schwellenländer haben einen großen, WTO-konformen Spielraum bei offenen protektionistischen Maßnahmen, wie der Vergleich der gebundenen WTO-Zollgrenzen mit den tatsächlich angewandten Zöllen bei den sogenannten B(R)IC's⁷ und Südafrika zeigt (vgl. Abbildung 1). Der Unterschied ist teilweise frappierend, insbesondere in China und Indien.

Derartige legale Zollerhöhungen würden das bereits stark erschütterte Welthandelssystem zusätzlich belasten und den Abschwung weiter forcieren. Schutzzölle, um dadurch Importe durch heimische Produktion zu substituieren, werden als Mittel zur Krisenbewältigung jedoch nicht von allen Seiten abgelehnt.⁸ Gerade bei stark international arbeitsteiligen Produktionsketten ist durch diese Maßnahmen aber eher eine weitere Ansteckung der Handelspartner über den Handelskanal zu erwarten. Die Folge sind indirekte Rückkopplungseffekte auf die eigene Volkswirtschaft – sowohl im Bereich der Exporte, als auch zukünftig im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investments, FDI). Dabei hat sich im Gegenteil gezeigt, dass Reformen zur weiteren Öffnung der Wirtschaft helfen, tiefe Wirtschaftskrisen zu überwinden.⁹ Gerade die Schwel-

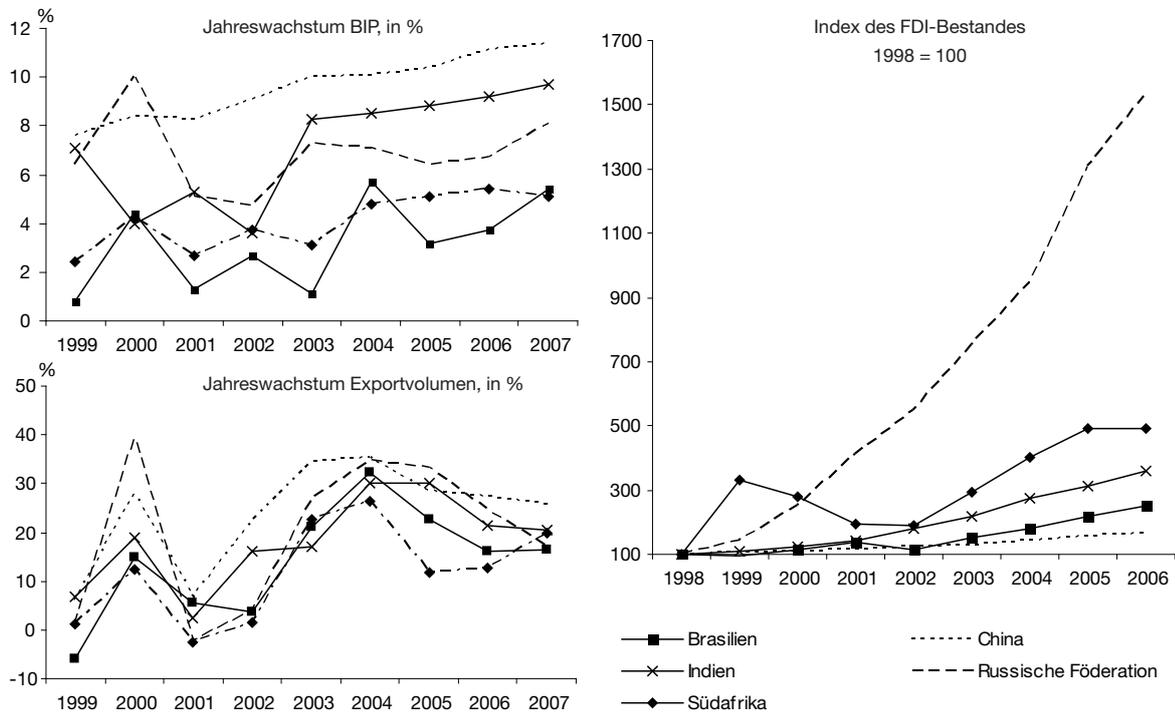
⁶ Vgl. Sven Afhüppe, Dorit Hess, Torsten Riecke: Protektionismus weltweit auf dem Vormarsch, in: Handelsblatt vom 28.1.2009, S. 3.

⁷ Brasilien, Russland, Indien, China.

⁸ Vgl. Duncan Green: Protectionism – Good or Bad? It depends..., online unter: <http://voxeu.org/index.php?q=node/2970>, 3.2.2009.

⁹ Vgl. Ajai Chopra, Kenneth Kang, Meral Karasulu, Hong Liang, Henry Ma, Anthony Richards: From Crisis to Recovery in Korea. Strategy, Achievements and Lessons, IMF Working Paper WP/01/154, 2001.

Abbildung 2
FDI, Exporte und Wirtschaftswachstum in BRICs und Südafrika



Quelle: UNCTAD: UNCTAD Handbook of Statistics 2008, United Nations Conference on Trade and Development, Genf 2008.

lenländer, die in ihrer Wirtschaftsleistung von Exporten, dem Import von Vorprodukten sowie von FDI abhängig sind (vgl. Abbildung 2), können diesen Zusammenhang nicht ignorieren.

Protektionistische Maßnahmen schaden Schwellenländern

Offene protektionistische Maßnahmen würden auch den Schwellenländern demnach eher schaden als nützen:

- Erstens trifft dies vor allem Konsumenten und Produzenten, die gerade in der Krise auf günstige Produkte und Vorprodukte angewiesen sind.
- Zweitens steht zu befürchten, dass andere Länder mit protektionistischen Maßnahmen aller Art nachziehen, was wiederum die eigene Exportindustrie treffen würde – eine Spirale wechselsei-

tiger protektionistischer Aktionen kann in niemandes Interesse liegen.

- Drittens sind dadurch lang anhaltende negative Wirkungen auf die politischen Beziehungen zwischen den Staaten zu befürchten.
- Viertens ist eine Schädigung des Vertrauens in die Kontinuität der Wirtschaftspolitik der Schwellenländer selbst sowie weltweit zu erwarten, was letztendlich eher zur Verlängerung der Krise beiträgt und dadurch die wirtschaftlichen Folgen für jede Nation verstärkt.

Wenn die Schwellenländer andererseits auf ihren nicht genutzten WTO-Spielraum verweisen, sich auch offen zum derzeitigen Status quo bekennen und sogar eine weitere politische Initiative zur Rettung der Doha-Runde starten

würden, könnten sie den Ball an die G7 zurückspielen. Diese gerieten dann in Erklärungsnot, wenn sie dennoch ihrerseits den derzeit in vielen Branchen geforderten schleichenden Protektionismus in Form von Subventionen, Staatsbeteiligungen, Standards und Buy-National-Klauseln umsetzen, der sich oftmals eindeutig gegen die Schwellenländer richtet.

Die Krise als Gelegenheit zur Reform nutzen

Es steht außer Frage, dass die zum Teil unilateralen Handelsliberalisierungen der letzten 20 Jahre als einer der Hauptgründe für den weltweiten Wirtschaftsaufschwung zu sehen sind.¹⁰ Die Liberalisierung im Güterhandel war ein wesentlicher Treiber für die wirtschaftliche Expansion auch in den Schwellen-

¹⁰ Vgl. Razeen Sally: Trade Policy, New Century, IEA Hobart Paper 163, 2008.

**Hohe Währungsreserven und relativ niedrige Schulden
in Schwellenländern**

	Brasilien	China	Indien	Russland	Südafrika
Reserven in ausländischer Währung, inklusive Gold (Dez. 2008), in Mrd. US-\$	197,40	2033,00	274,20	435,40	33,59
Reserven in ausländischer Währung, pro Kopf, in US-\$	1029	1557	235	3055	691
Öffentliche Verschuldung, in % des BIP	40,70	15,70	59,00	6,80	29,90

Quellen: UNCTAD: UNCTAD Handbook of Statistics 2008, United Nations Conference on Trade and Development, Genf 2008; CIA: CIA World Factbook 2008, 2008, online unter: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>; IMF: IMF Member's Financial Data by Country, 2009, online unter: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin1.aspx>.

ländern. Nur: diese Rolle scheint jetzt, mit dem Zusammenbruch des amerikanischen Konsums, aufgebraucht. Deshalb wären neue Impulse, wie sie z.B. in der Doha-Runde vorgesehen waren, bitter nötig. Die Krise bietet hierfür Gelegenheiten. Die Schwellenländer können nun zum ersten Mal diejenige Rolle in der Handelspolitik einnehmen, die ihnen von ihrer wirtschaftlichen Kraft her zusteht, indem sie durch nationale Reformen die Industriestaaten ihrerseits unter Zugzwang setzen.

Neben einer Revitalisierung der Doha-Runde mit ungewissem Ausgang könnte man sich auch weitere unilaterale Reformen vorstellen. Ein Beispiel wäre die Öffnung nationaler Dienstleistungsmärkte, der öffentlichen Beschaffung und Auftragsvergabe sowie der Infrastruktursektoren, wie sie beispielsweise für Südafrika angemahnt wurde.¹¹ Dies wäre kein Geschenk an die Industrienationen, sondern dient rein dem Eigeninteresse der Schwellenländer:

- Denn erstens setzt es Industrienationen in internationalen Wirtschaftsverhandlungen unter

Druck, selbst Zugeständnisse zu machen und eigene Reformanstrengungen zu steigern.

- Zweitens können unilaterale Maßnahmen jederzeit zurückgenommen werden; damit sind sie aus Sicht der Politik leichter zu akzeptieren und auch leichter dem Bürger in der Krise zu vermitteln.
- Gerade die Öffnung der Netzwerkindustrien für „nördliche“ Investoren könnte drittens bewirken, dass Unternehmen aus den entwickelten Ländern wertvolle Technologie und Know-How liefern, die den Wert und langfristige Wirkungen der einzelnen Projekte steigern und damit die Angebotsbedingungen weiter verbessern.
- Dies hilft viertens, die wirtschaftliche Entwicklung in den Schwellenländern mittelfristig weg von der Exportabhängigkeit (und damit dem „Konsumismus“ der USA) stärker hin zur inländischen Nachfrage zu verlagern. Dazu ist jegliche Art des Protektionismus nicht in der Lage.
- Fünftens schafft man damit auch Investitionschancen für Kapital. Solche Möglichkeiten werden gerade zur Beendigung der Wirtschaftskrise benötigt: Investoren brauchen neue Wachstumsfel-

der, welche positive Ertragsperspektiven für die Zukunft bieten.

Gerade in Krisenzeiten ist kluges und mutiges Handeln geboten. Jede Art von Protektionismus ist genau das Gegenteil davon. Es ist vielmehr ein Versuch, die Krise verängstigt auszusetzen und auf bessere Zeiten zu hoffen, anstatt mit den Krisenmaßnahmen die wesentlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zukunft gleich mit zu schaffen. Wie ökonomisch erfolglos und politisch schädlich Protektionismus ist, zeigt ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte.

Nachhaltige Nachfragepolitik zur Krisenbekämpfung

Dies heißt keineswegs, dass Industrie- und Schwellenländer ihre nachfrageorientierten Bemühungen zur Verkürzung der Krise einstellen sollten. Vielmehr ist jetzt Zeit für eine effektive Nachfragepolitik, die nicht in alte Fehler verfällt. Diese wären einerseits Protektionismus, der als Nachfragepolitik zur Krisenbekämpfung getarnt ist (z.B. Buy American, Subventionen, Beihilfen aller Art). Zweitens sind alle Formen traditioneller Industriepolitik abzulehnen; damit ist vor allem die Unterstützung der Exportsektoren und der Automobilindustrie, ob in Europa, Russland oder Indien, gemeint. Letztere hat zum einen offenkundig die Entwicklung verschlafen und ruft nun gerade deswegen am lautesten um Hilfe, zum anderen ist sie auch durch weltweite Überkapazitäten gekennzeichnet.

Wir plädieren dagegen für eine andere Form der Nachfragepolitik, nämlich eine zur langfristigen Stärkung der Angebotsseite der Volkswirtschaft. Es besteht weltweit ein großer Bedarf an staatlichen Investitionen in die Infrastruktur (Telekom, Energienetze

¹¹ Vgl. OECD: South Africa – Economic Assessment, OECD Economic Surveys Volume 2008/15, Paris 2008; sowie Peter Draper, Andreas Freytag: South Africa's Current Account Deficit: Are Proposed Cures Worse than the Disease?, Trade Policy Report Nr. 25, South African Institute of International Affairs, Johannesburg 2008.

und -erzeugung, Straßen- und Schienennetze), die öffentlichen Dienstleistungen (Nah- und Fernverkehr, Entsorgung und Umweltschutz) sowie das Bildungs- und Gesundheitswesen. Dies gilt für die OECD, aber in noch höherem Maße für die Schwellenländer.

Gerade in den Schwellenländern besteht ein erhöhter Investitionsbedarf: Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und den öffentlichen Sektor sind in den letzten Jahren hinter der Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zurückgeblieben. Jetzt, da sich die Exportnachfrage aus den Ländern der OECD vorerst verringert, ist der richtige Zeitpunkt, um durch erhöhte Staatsausgaben diesen Investitionsstau zu beseitigen. Schwellenländer mit einem hohen Wirtschaftswachstum, relativ geringer Verschuldung und soliden ausländischen Währungsreserven sind durchaus in der Lage, eine solche Nachfragepolitik finanziell zu meistern, zumal durch die öffentlichen Investitionen eine hohe und nachhaltige Rendite zu erwarten ist – ganz im Gegensatz zum Verpuffungseffekt des Protektionismus.

Neben den reinen Investitionen in Netzwerkindustrien, Bildung und Gesundheitswesen ist es damit auch möglich, die drängenden Umweltprobleme durch den Ausbau der öffentlichen Ver- und Entsorgungssysteme sowie die Modernisierung der Energieerzeugung anzugehen. Dadurch können gleich dreifache Erträge erzielt werden:

- Erstens: gesteigerte Investitionsattraktivität und Wachstumschancen in der Zukunft,
- zweitens: besserer sozialer Ausgleich, Absicherung und Auf-

stiegschancen für die arme Bevölkerung sowie

- drittens: die Verringerung der externen Kosten der Umweltverschmutzung und die Anpassung an die künftigen Folgen des Klimawandels.

Die Erträge in allen drei Bereichen werden noch erhöht, wenn die Schwellenländer in den oben genannten Bereichen Liberalisierungsbemühungen unternehmen.

Diese Art der Stabilisierungspolitik verspricht am ehesten eine positive Rendite im Gegensatz zur reinen Erhaltungspolitik durch Protektionismus. Sie schädigt zudem nicht die wirtschaftliche Integration in der Zukunft und kommt einer breiten Mehrheit der Bevölkerung zu Gute. Wenn die Angebotskräfte weltweit auf diese Weise gestärkt werden, steigt die Nachfrage nach Produkten sowohl aus den Schwellen- als auch aus den Industrieländern, so dass eine beiderseitige Besserstellung lockt. Dies steht im krassen Gegensatz zur selektiven Wirkung protektionistischer Maßnahmen, die immer auch Verlierer hervorbringt und hier vor allem die Ärmsten besonders trifft.

Fazit

Dass Protektionismus in der Krise keine Lösung ist, so verführerisch einfach diese auch erscheinen mag, ist offiziell unumstritten. Demnach täten auch die Schwellenländer gut daran, ihren WTO-konformen Spielraum zur Zollerhöhung nicht auszunutzen. Allerdings finden als Nachfragepolitik verpackte Subventionen, Kreditbürgschaften und ähnliche Protektionsmaßnahmen derzeit weiten Zuspruch bei den Regierungen rund um die Welt. Als Nachfragepolitik zur Krisenbekämpfung sind diese Mittel abzulehnen. Dies heißt nicht, dass keine Stabilisierungs-

politik betrieben werden soll. Allerdings sollte diese die Bereiche der öffentlichen Infrastrukturen, Netzwerkindustrien sowie des Gesundheits- und Bildungswesens begünstigen. Damit die Nachfragepolitik auch möglichst effizient ist, sind die Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte und die Stärkung der Angebotskräfte notwendig. Das kann die nötigen Impulse für den weltweiten Weg aus der Krise über nachhaltige Investitionen und damit positive Erwartungsbildung der Märkte für die Zukunft geben und zusätzlich die weltweiten Wirtschaftsbeziehungen weiter verbessern – eventuell bis hin zu einer Wiederbelebung der Doha-Runde. Der ökonomische und politische Impetus aus dieser Art Bemühungen zur Überwindung der globalen Wirtschaftskrise darf nicht als zu gering eingeschätzt werden.

Der nächste wirtschaftliche Aufschwung braucht andere Wachstumsvoraussetzungen als die reine Exportorientierung der Schwellenländer auf den Konsum der westlichen Nationen, neue Impulse und Ideen sind deshalb nötig. Welche das sein werden, kann und wird nur der Markt entscheiden. Alles andere stellt eine Anmaßung von Wissen dar. Gerade jetzt gilt es, die Voraussetzungen für die nächste Wachstumsphase zu legen, d.h. den Strukturwandel auch in der Krise nicht zu behindern. Eine Bedingung dafür ist, jetzt nicht in alte, protektionistische Denkmuster zu verfallen. Das Wirtschaftswachstum der letzten 20 Jahre hat gezeigt, dass Wohlstand nur durch Integration und Zusammenarbeit, nicht aber durch Protektionismus und Schädigung der Nachbarn erreicht werden kann. Dies gilt nicht nur in guten Zeiten, sondern vor allem auch in Zeiten der Krise.