

Folgen der Finanzkrise für die Internationalen Wirtschaftsbeziehungen

Die Finanzkrise wirft ihre Schatten über den internationalen Güter- und Dienstleistungshandel. Zeichnete sich bereits im letzten Quartal 2008 ein dramatisch zu nennender Abbruch des Welthandelwachstums ab, so gibt es kaum einen Zweifel, dass sich dieser im Jahre 2009 fortsetzen wird. Der Internationale Währungsfonds erwartet in seiner Aktualisierung der Vorausschau für 2009 vom 28. Januar 2009, dass das Welthandelsvolumen nach einem Wachstum um 4,1 % im Jahre 2008 um 2,8 % im Jahre 2009 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 konkreten deutschen Beispiel wurden aus Deutschland im November 2008 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 Nachfragerückgang in den Industriestaaten lässt die Rohstoffpreise fallen. Gleichzeitig erschweren ein relativ starker Dollar und ein starker Yen 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 erheblich 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 aus Afrika und teilweise 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 amerikanischen Markt ausgerichtet ist. Letzteres gilt vor allem für die asiatischen Anbieter und zieht weite Kreise. Es leiden nicht nur die chinesische Fertigwarenexporte, 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 hatten.

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 in keinem Falle klar absehen. Ein überraschend starker Dollar zur Beginn des Jahres 2009 stützt beispielsweise die These, dass die Welt vom Konjunkturprogramm der neuen amerikanischen 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 amerikanische Markt, den Schuldner suchen, die sich schnell refinanzieren müssen, und die Schwierigkeiten Chinas, kurzfristig einen adäquaten binnenwirtschaftlichen Ersatz für ihre Exportproduktion zu finden. Auch dies spricht dafür, dass weder in Europa noch in Ostasien in kurzer Sicht ein rascher Nachfragestrukturwandel zugunsten der Binnennachfrage und zu Lasten des Exportangebots eintreten wird. Die Stresssituationen in der Eurozone, die sich in den hohen Risikoprämien auf Regierungsanleihen in den Mittelmeerländern niederschlagen, tragen eher zur Euroschwäche bei und begünstigen 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 Endnachfragelieferanten auf Exportmärkte ausgerichtet sind.

Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die Ungleichgewichte grundsätzlich erhalten bleiben und damit den Nährboden für weitere Blasen an Vermögensmärkten bereiten. Wichtiger für die Entwicklung der Wechselkurse als die Handelsströme werden die Kapitalströme sein, und hier sind seriöse Prognosen wegen der Heterogenität der Ströme kaum möglich, außer dass die Schwellenländer in der Krise als risikobehaftetere Märkte angesehen werden als die Industrieländermärkte, daher unter Abwertungsverdacht stehen und von daher keine Anreize für eine stärkere Binnenmarktausrichtung setzen.

Was die Handelspolitik der Länder und die Reputation der globalen Handelsordnung anlangt, so ist das Menetekel einer negativen Entwicklung mit Händen zu greifen. 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 „Inländerprodukts“ Sicht, derzufolge die Einkommen von einheimischen Akteuren zu schützen und mehren wäre, unabhängig davon, ob sie im In- oder Ausland generiert werden. Vor der Krise konnte man den Eindruck gewinnen, dass sich die „Inländerprodukts“ Sicht allmählich durchsetzen würde und die Regierungen verstanden hatten, dass angesichts intensiven grenzüberschreitenden Zwischenprodukthandels („Basarökonomie“) die Grenze zwischen Binnen- und Außenhandel diffuser würde und dass auch die Handelspolitik dem Rechnung zu tragen hätte, beispielsweise durch einen Abbau von 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 der „Inländerprodukts“ 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 nicht unmöglich ist, dass Verstöße gegen den Geist der Verträge keine gegen den Wortlaut darstellen. Eine „Buy American“ Klausel im amerikanischen Economic Stimulus Bill“ würde zwar weit über die von Präsident Hoover 1933 festgelegte Schwelle eines geforderten heimischen Wertschöpfungsanteils hinausgehen. Aber bislang sind Mindestanteile heimischer Wertschöpfung bei öffentlichen Aufträgen nicht Gegenstand von Streitschlichtungsverfahren gewesen. So sieht sich die EU in Verfolgung strikter Reziprozität im Recht, 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 den USA ausgeschlossen sind. Darüber hinaus mehren sich Zeichen in Schwellen- und Entwicklungsländern, dass sie 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 benutzen, 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 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 Länder eine entwicklungs begründete Sonderstellung, d.h. eine Art Erziehungszoll, einräumen. Rücknahmen dieser Zugeständnisse sind daher ohne Vertragsverletzung möglich. Nach den bisherigen zugegebenermaßen 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 Reaktion gegen Industrieländer gerichtet, die von protektionistischen Schritten abgehalten werden sollen. Treffen würde allerdings dieser Schritt 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 aus anderen Entwicklungsländern durch vermeintlichen Wechselkursprotektionismus oder versteckte Exportsubventionen bedroht sehen, stünde ihnen mit der Option der Erhöhung angewandter Zölle ein sehr wirksames Instrument zur Verfügung, um Einfuhren aus China einzuschränken.

Die Krise hat, obgleich die Beteiligten klare Aussagen scheuen, Konsequenzen für die Wahrscheinlichkeit, die seit 2001 in der Schwebelage befindliche Doha-Runde abzuschließen. Zwar wurde anlässlich des G-20 Treffens im November 2008 auch 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 der wettbewerbsfähigen Exportländer 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 verarbeiteten Agrargütern erleichtern und somit die effektive Protektion der verarbeitenden Güter 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 Agrarprodukten verwehrt. Es ist angesichts der beschäftigungs- und regionalpolitischen Bedeutung der Nahrungsmittelindustrie in der EU sehr wahrscheinlich, dass die EU gerade im Zuge der Krise diese Industrie nicht einem zusätzlichen Angebotsdruck aussetzen möchte. 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 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 wird die Krise 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 akzeptierbar, 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, 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 2005-2007 die zögerlichen Haltungen der Regierung gegenüber irreversiblen Liberalisierungsschritten bereits zu stark.

Es ist auf den ersten Blick naheliegend, die Option „Regionalismus oder Bilateralismus“ in der Krise als Alternative zu multilateralen Vereinbarungen zu sehen, könnte doch ein homogenerer Staatenverbund 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 eine gemeinsame Politik gegenüber Dritten und gemeinsame Politiken (einschließlich Transferleistungen) erfordern. Diese jedoch gibt es außerhalb der EU nicht. 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 aus. Sie sind keine 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.

Es ist auch nicht ausgeschlossen, dass 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 (FDI) stärker auf ihre vermeintliche Gefährdung nationaler Interessen zu durchleuchten. Auch Deutschland hat sich die Option gegeben, im Zweifelsfall gegen staatliche Investitionsfonds aus Nicht-OECD-Staaten vorzugehen, falls diesen Fonds nicht-kommerzielle Ziele nachgewiesen werden könnten. Die UN Welthandelskonferenz hat diesen Trend dahingehend bestätigt, dass in 2007 fast ein Viertel neuer Investitionsgesetze

ausländische Investoren schlechter stellen. Dies betraf in erster Linie sogenannte „strategische“ Sektoren wie den Energiebereich, aber auch andere Dienstleistungen. 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 Arbeitskräftezügigkeit sehen. Hier waren bereits in den Jahren des Aufschwungs die Restriktionen am stärksten geblieben, beispielsweise bei der so genannten 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 beispielweise 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 Mitglieder offen zeigten und daher besonders begehrte Gastländer wurden wie das Vereinigte Königreich, zeigen sich jetzt Widerstände: Der Ausspruch Premierminister Browns „British jobs for British workers“ war klar gegen ausländische Arbeitskräfte und vermeintliches Lohndumping in der Krise gerichtet.

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 kurzfristigen 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. Es wäre zu hoffen.