



Aus Erfahrung schlecht

Die Rückkehr des Protektionismus

6. Mai 2009

Die WTO und die Weltbank melden seit Beginn der Wirtschaftskrise einen rapiden Anstieg protektionistischer Maßnahmen.

Die Weltbank listet seit Oktober 2008 89 neue Handelsrestriktionen auf, allein 23 davon seit dem Londoner G20-Gipfel Anfang April, die WTO noch weitaus mehr. Besonders verstärkt hat sich der Anstieg, seitdem die Krise auch die Realwirtschaft erfasst hat. Protektionismus ist aktueller denn je.

Die Lobby für protektionistische Maßnahmen besteht nach wie vor. In Zeiten wegbrechender nationaler und internationaler Nachfrage neigen Staaten und Unternehmen nach wie vor zu Maßnahmen, die ihr Angebot im Vergleich zur ausländischen Konkurrenz (ungerechtfertigt) wettbewerbsfähiger machen oder die Konkurrenz von vornherein ausschließen.

Zollerhöhungen machen weltweit „nur“ rund ein Drittel der verzeichneten Maßnahmen aus – Protektionismus hat viele Gesichter: nicht-tarifäre Handelshemmnisse und der Missbrauch von Anti-Dumping-Maßnahmen, Subventionierung nationaler Industriezweige oder, ganz aktuell, Appelle zur Bevorzugung heimischer Produkte bzw. Unternehmen in nationalen Konjunkturpaketen sowie Beschränkungen der internationalen Kapitalflüsse oder der Zuwanderung.

Die wettbewerbs- und handelsschädigenden Effekte von Subventionen sind dabei die größte Gefahr. In Zeiten starken intra-industriellen Handels wandelt sich der Protektionismus von einer Benachteiligung ausländischer Konkurrenten durch Zölle zu einer aktiven Bevorzugung inländischer Unternehmen durch finanzielle Stützungsmaßnahmen. Der Automobilsektor weltweit ist Beispiel hierfür. Retorsionsmaßnahmen sind die Reaktion.

Damit droht eine Protektionsmusspirale, die die weltwirtschaftliche Erholung wenn nicht erstickt, so doch verzögert. In der Geld- und Fiskalpolitik hat man die richtigen Lehren aus der Großen Depression gezogen. Das bedeutet hier: Die Politik darf mittelfristige Wachstumschancen nicht für kurzfristige Schutzinteressen aufgeben. Offene Märkte und freien Handel zu sichern, ist die nächste wichtige Aufgabe für eine global koordinierte Krisenbewältigung.

www.
dbresearch.de

Autor

Tim Sprissler
+49 69 910-31891
tim.sprissler@db.com

Editor

Barbara Böttcher
+49 69 910-31787
barbara.boettcher@db.com

Publikationsassistentz

Angelika Greiner

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland

Internet: www.dbresearch.de

E-Mail: marketing.dbr@db.com

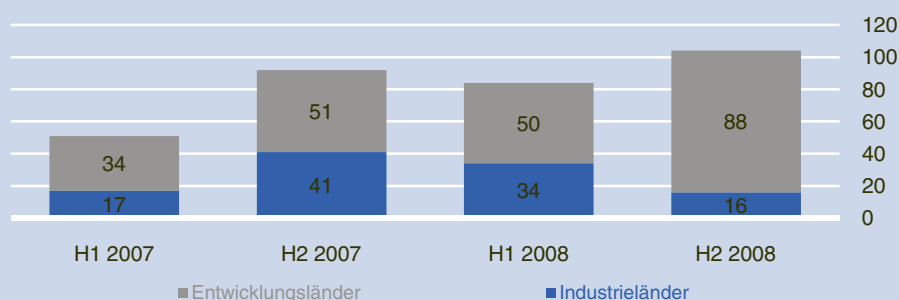
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter

Entwicklungsländer schützen ihre Unternehmen vor (subventionierten) Anbietern aus dem Ausland

Anzahl Anti-Dumping-Untersuchungen



Quelle: World Bank Global Antidumping Database

Einleitung

In Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise drohen protektionistische Tendenzen den Einbruch des Welthandels zusätzlich zu verstärken. Das Wachstum des Welthandelsvolumens ist bis September 2008 auf 3% und damit um rund ein Drittel des Vorjahreswertes gesunken. Für 2009 wird sogar ein Rückgang des Welthandels um bis zu 15% prognostiziert – der erste seit 1982.¹ Hinzu kommen Abschottungstendenzen auf den nationalen Märkten, die diese Entwicklung insbesondere seit dem Übergriff der Krise auf die Realwirtschaft zu verschärfen drohen. Für die Exportnation Deutschland mit einem Exportanteil am BIP von 48% ist das besonders fatal. Bei den Autoherstellern beträgt der Ausfuhranteil an ihrer Produktion sogar 75%.

Der Referenzrahmen ist klar und wird in den Medien auch immer wieder diskutiert: die Weltwirtschaftskrise der Jahre 1929 - 1933. In diesem Zeitraum sank das Welthandelsvolumen um knapp zwei Drittel, und die Abschottung der nationalen Märkte machte aus der Rezession eine schwere Depression. Gegenwärtig bekennen sich zwar die Staats- und Regierungschefs der G-20 zu den offenen Märkten und scheinen die Lehren aus der Entwicklung während der Weltwirtschaftskrise zu ziehen. Dennoch haben gemäß der Weltbank diese Länder seit Oktober des letzten Jahres 89 Maßnahmen eingeführt, die den Welthandel beschränken – allein 23 davon seit dem neuesten Bekenntnis zu freiem Handel auf dem Londoner G20-Gipfel Anfang April.² Die WTO meldet ebenfalls eine Vielzahl neuer Handelsrestriktionen, auf die wir noch genauer eingehen werden.³ Ein Vergleich zur damaligen Entwicklung drängt sich auf.

Protektionismus hat viele Gesichter

Ziel dieser Studie ist es, zunächst darzustellen, welche Ausprägung der Protektionismus in der Weltwirtschaftskrise annahm und darauf aufbauend zu zeigen, welche Formen in der gegenwärtigen Krise auftreten. Dabei soll die Gefahr bewertet werden, dass die protektionistischen Maßnahmen zu einer ähnlichen Verschärfung der Krise wie damals führen.

1. Der Protektionismus in der Weltwirtschaftskrise 1929 - 1933

Zollerhöhungen,...

Der Smoot-Hawley Tariff Act aus dem Jahre 1930 leitete in der Weltwirtschaftskrise die Verschärfung der Rezession durch protektionistische Handelspolitik ein. Durch ihn erhöhten sich in den USA die Zölle auf über 900 Waren deutlich, der Durchschnittszollsatz stieg von ca. 25% auf 50%. Damit verfolgte man das Ziel, inländische Produzenten vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, um so die Wirkung der Krise für die heimischen Unternehmen abzufedern. Dieser Wettbewerbsvorteil konnte jedoch nur solange bestehen, wie die anderen Länder nicht nachzogen. Sie taten dies jedoch unmittelbar: Bis 1931 hatte sich beispielsweise der französische Durchschnittszoll auf 38% und der deutsche auf 41% erhöht.

... die restriktive Fiskal- und Geldpolitik sowie...

Der Handelskrieg hatte zur Folge, dass die zuvor stark vernetzten Volkswirtschaften durch die nun eingeführten nationalen Schutzmaßnahmen zusätzlich zum schon erfolgten Wirtschaftsabschwung enorme Exporteinbußen zu verkraften hatten. Folglich waren sie

¹ United Nations (2009). World Economic Situation and Prospects 2009. New York und OECD (2009). OECD Economic Outlook Interim Report.

² Gamberoni, E. und R. Newfarmer (2009). Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends. Trade Notes World Bank; WTO (2009). Fact Sheet: G20 Countries: Actions on Trade since April 2, 2009.

³ WTO (2009). Report to the TPRB from the director-general on the financial and economic crisis and trade-related developments (JOB(09)/2 und JOB(09)/30).

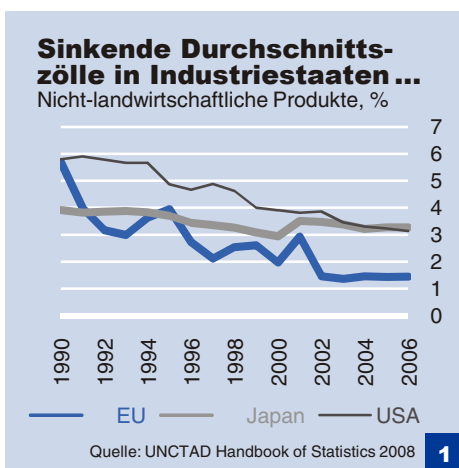
stärker auf die inländische Nachfrage angewiesen. Für Konjunkturprogramme zur Ankurbelung der Inlandsnachfrage blieb jedoch wenig Raum, weil sich die Staaten in ihrer Fiskalpolitik dem damaligen wirtschaftspolitischen Postulat eines ausgeglichenen Haushalts folgend restriktiv verhielten.

Auch die Geldpolitik wurde bis Mitte der 1930er restriktiv betrieben, um die Börsenspekulation als eine der vermuteten Ursachen der Krise einzuschränken. Dadurch rutschte jedoch die restliche Wirtschaft in eine schwere Kreditklemme. In der Bankenkrise in Deutschland von 1931 erhöhte die Zentralbank die Leitzinsen signifikant und verschärfte damit die Liquiditätskrise der Banken. In Kombination mit der restriktiven Fiskal- und Geldpolitik führten die protektionistischen Maßnahmen dazu, dass sowohl die in- wie auch die ausländische Nachfrage der Unternehmen drastisch einbrach.

Um den Einbruch der Exportnachfrage zu verhindern, begann zusätzlich ein Abwertungswettlauf. Die Staaten hofften, dass durch eine aktive Schwächung der eigenen Währung die heimischen Unternehmen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger würden. Großbritannien, das Ursprungsland des Freihandels, gab die Bindung des Pfunds an den Goldstandard im Jahre 1931 auf und wertete die Währung um 30% ab. Die USA zogen 1933, Frankreich 1936 nach. Dadurch verzerrte sich der Handelswettbewerb zusätzlich.

Die Verschärfung der Wirtschaftskrise durch die aufgezeigten protektionistischen Maßnahmen zeigt die Risiken einer ähnlichen Entwicklung in der gegenwärtigen Situation. Dies gilt umso mehr, weil der damaligen Krise ähnlich wie heute eine Ära der Handelsliberalisierungen und starken internationalen Verflechtung der Volkswirtschaften vorausgegangen war. Ebenso ist die bisherige Entwicklung der Krise gemäß wirtschaftshistorischer Studien mit jener der Weltwirtschaftskrise vergleichbar: „1929 kam erst der Börsenkrach, 1931 die Bankenkrise, dann die Flucht aus der Weltwirtschaft und schließlich die Depression.“⁴ Die Flucht aus der Weltwirtschaft ist bisher noch nicht deutlich erkennbar, die Gefahr besteht jedoch fraglos. Daher werden im Folgenden nun die aktuellen protektionistischen Tendenzen dargelegt und untersucht, inwiefern sie zu einer ähnlichen Verschärfung der Krise wie damals führen können.

... Währungsabwertungen verschärften die Krise damals deutlich

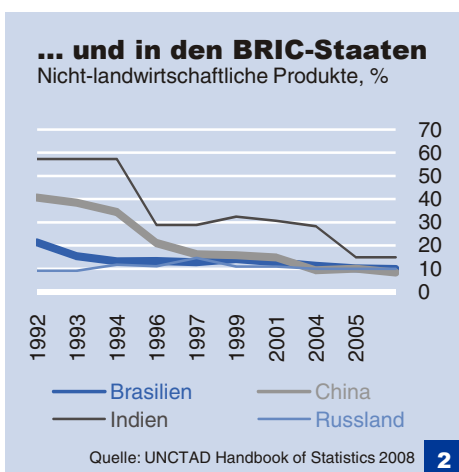


2. Protektionistische Tendenzen in der aktuellen Wirtschaftskrise

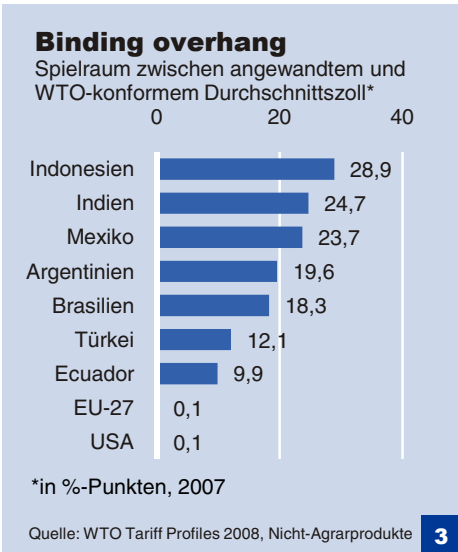
2.1 Erhöhung der Zölle

Vor der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise sanken die Zölle im Zeitraum von 1990 bis 2006 gemäß der UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) sowohl in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften der EU, USA und Japans als auch in den BRIC-Schwellenländern kontinuierlich.

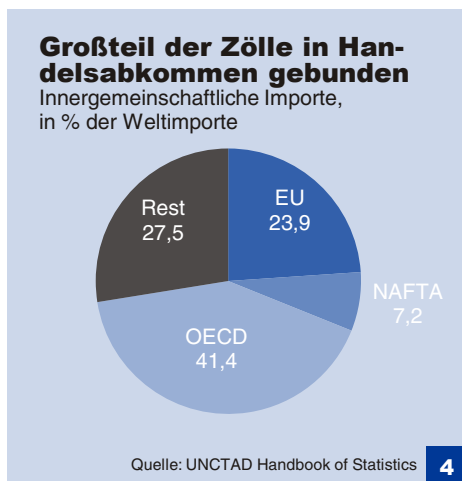
Im Rahmen der Krise planen jedoch einige Länder Zollerhöhungen oder haben solche bereits umgesetzt. Russland hat seit November des letzten Jahres den Einfuhrzoll für Stahl- und Eisenprodukte auf 15-20%, für PKWs auf 30% sowie für LKWs und Busse auf 25% vorübergehend für 9 Monate erhöht. Auch in der Türkei sind die Einfuhrabgaben für verschiedene Eisenprodukte seit Ende des letzten Jahres von rund 5% auf 15% gestiegen. Indien hat seit Jahresbeginn für eine Reihe von Stahl- und Eisenprodukten den früheren



⁴ Zitat Werner Abelshausen in Hoffmann, C. (2009). Wirtschaftskrisen im Vergleich: Auftakt zur Depression. Süddeutsche Zeitung.



Zollerhöhungen auch heute möglich...



Zollsatz von 5% wiedereingeführt und den Import von Sojabohnen mit einem Zoll in Höhe von 20% belegt. Chinesische Spielzeugartikel hat das Land ganz von seinem Markt ausgeschlossen, sofern diese nicht strengen Gesundheits- und Sicherheitsauflagen gerecht werden. Argentinien und Brasilien versuchen, die Außenzölle für Wein, Leder, Molkereiprodukte, Holzmöbel und Textilien für den gemeinsamen südamerikanischen Markt (Mercosur) zu erhöhen. Und Ecuador erhöhte die Aufschläge auf 940 seiner Importprodukte um 5-20 Prozentpunkte, um nach offiziellen Angaben sein Zahlungsbilanzdefizit auszugleichen.⁵

Solche Zollerhöhungen sind unterhalb der justiziablen Ebene aufgrund des „binding overhang“ möglich: Vor allem die Schwellenländer haben in den letzten Jahren ihre Zölle einseitig unter das seit der Uruguay-Runde in der WTO erlaubte Niveau gesenkt. So betrug 2007 die Abgabe für nicht-landwirtschaftliche Produkte beispielsweise in Brasilien 12,5% (30,8% möglich), in Indien 11,5% (36,2% möglich) und in Indonesien 6,7% (35,6% möglich). Diese Länder könnten Zollerhöhungen als Vergeltungsmaßnahmen auf protektionistisches Vorgehen in den Industrieländern umsetzen. Insbesondere, wenn sie trotz eines sinkenden Durchschnittszollsatzes die Abgaben auf strategische Produkte hoch halten. Erst ein Abschluss der Doha-Runde würde die bindenden Zölle auf einen niedrigeren Wert festsetzen.

Hinzu kommt, dass durch den wachsenden Marktanteil der Schwellenländer, die nach wie vor höhere Zölle erheben, ein größerer Anteil des Welthandels wieder solchen Beschränkungen unterliegt. Diese Entwicklung kann zwar nicht auf die Krise zurückgeführt werden, wohl kann sich der weitere Abbau von Zöllen in den Schwellenländern aber durch die Krise verzögern.

Dennoch stellen Zollerhöhungen anders als in der Krise 1929 - 1933, als sie der klassische Kanal des Protektionismus waren, eine weitaus geringere Gefahr dar. Ein Handelskrieg nach damaligem Muster ist unwahrscheinlich, da knapp 75% des Welthandels entweder innerhalb Zollunionen bzw. Freihandelszonen wie der EU oder der NAFTA oder zwischen OECD-Ländern stattfindet. In ersteren wurden Zollbeschränkungen ganz aufgehoben, in letzteren liegen die Zölle auf dem von der WTO festgesetzten Niveau. In beiden Fällen können Verstöße wirkungsvoll sanktioniert werden.⁶

So waren auch „nur“ rund ein Drittel von den seit Oktober 2008 eingeführten handelsbeschränkenden Maßnahmen Zollerhöhungen, in den Schwellenländern betrug der Anteil jedoch immerhin 50%.⁷ Ein schneller Abschluss der Doha-Runde würde die Gefahr weiter verringern; dieser erscheint angesichts der aktuellen globalen Rezession jedoch als äußerst schwierig.⁸

Zudem ist die Lobby für Zollerhöhung in Zeiten starken intra-industriellen Handels deutlich geschrumpft. Inländische Exporteure, die ihre Vorprodukte importieren, sind von Zollerhöhungen ebenso betroffen wie ausländische Exporteure. Sie werden daher ihre Regierungen wohl kaum zu Zollerhöhungen drängen.

⁵ WTO (2009). Report to the TPRB from the director-general on the financial and economic crisis and trade-related developments (JOB(09)/30).
⁶ Francois, J. (2009). The economic crisis, Doha completion, and protectionist pressure. VoxEU.
⁷ Gamberoni, E. und R. Newfarmer. (2009). a.a.O.
⁸ Langhorst, Ch. und S. Mildner (2009). Finanzkrise und Welthandel: Der Abschluss der Doha-Runde könnte einen wichtigen Impuls geben. Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.

2.2 Nicht-tarifäre Handelshemmnisse

Da bei Zollerhöhungen der Handlungsraum der Staaten durch Abkommen begrenzt ist, könnten protektionistische Maßnahmen gegenwärtig stärker die Form nicht-tarifärer Handelshemmnisse annehmen. Sie stellen keine finanziellen Abgaben dar, haben jedoch eine ähnliche Wirkung.

Laut Economic Freedom of the World 2008 Annual Report sind die regulatorischen Handelshemmnisse vor der Krise im Zeitraum 2000 bis 2006 zwar weitgehend stabil geblieben. Allein in China haben europäische Exporteure im Jahre 2004 durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse jedoch insgesamt EUR 21,4 Mrd. verloren. Europäische Firmen betrachten mittlerweile auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse als größeres Hindernis als Zölle.⁹

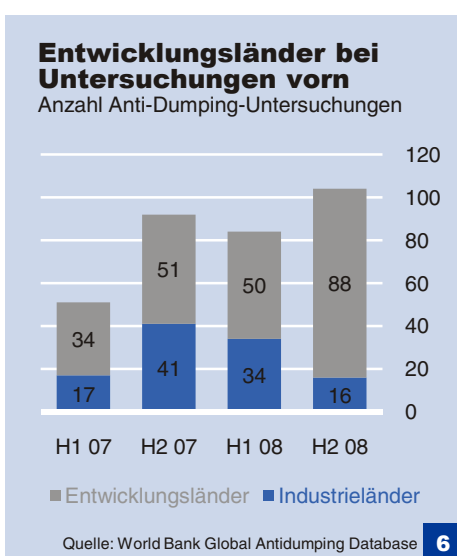
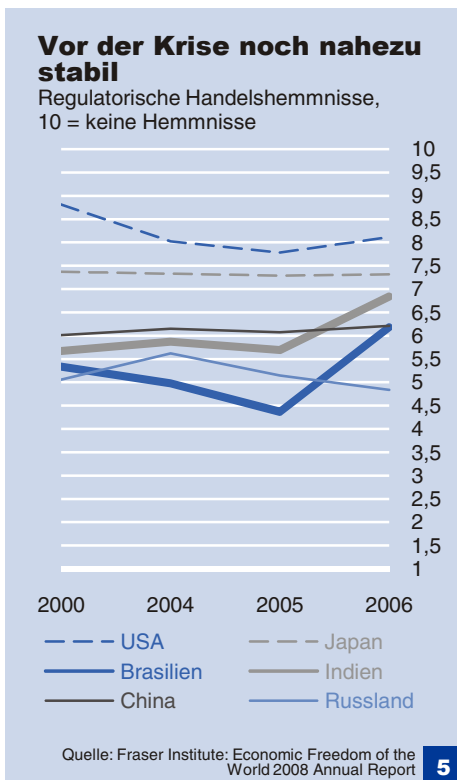
Bei solchen Hemmnissen gilt es **direkte** von **indirekten** zu unterscheiden. Direkte nicht-tarifäre Handelshemmnisse dienen dem gezielten und systematischen Schutz inländischer Produzenten. Dazu zählen aufwändige Zollabfertigungsverfahren, der Missbrauch von Anti-Dumping Maßnahmen, diskriminierende Steuer- und Zertifizierungspflichten, ein diskriminierendes öffentliches Beschaffungswesen sowie Subventionen an bestimmte Industriezweige.

Indirekte Hemmnisse entspringen hingegen nationalen Unterschieden in der Regulierung und unterschiedlichen Zielsetzungen der Politik. Hierzu zählen voneinander abweichende technische, Umwelt-, Sozial- und Verbraucherschutzstandards, sanitäre und phytosanitäre Regelungen (SPS) und ein unterschiedliches Schutz- und Durchsetzungsniveau von geistigen Eigentumsrechten (IPR).

Im Rahmen der aktuellen Krise kommt es zu protektionistischen Maßnahmen aus beiden Bereichen. So werden bei den **direkten Hemmnissen** z. B. die Einfuhrverfahren verschärft: Indonesien hat beschlossen, die Einfuhr von über 500 Gütern auf sechs Häfen und die internationalen Flughäfen zu beschränken, darunter Elektronik, Spielzeug, Nahrungsmittel, Schuhe und Kleidung. Dies soll dem Gesundheitsschutz sowie der Sicherheit dienen.

Auch die Zahl der initiierten Anti-Dumping-Untersuchungen ist 2008 im Vergleich zu 2007 deutlich um 31 % (von 143 auf 188) gestiegen. Im Gleichschritt mit der aufkommenden Krise im zweiten Halbjahr 2008 hat sich ihre Zahl im Vergleich zur ersten Hälfte des Jahres um 24% (von 84 auf 104) erhöht. Ihr Anstieg ist allein auf die Entwicklungsländer (+76% von 50 auf 88) zurückzuführen, da die Anzahl der Untersuchungen in den fortgeschrittenen Ländern sogar zurückgegangen ist (-53% von 34 auf 16). Indien war dabei mit 40% der gesamten Initiierungen (42 von 104) im zweiten Halbjahr 2008 besonders aktiv, gefolgt von Brasilien mit 15% (16 von 104).

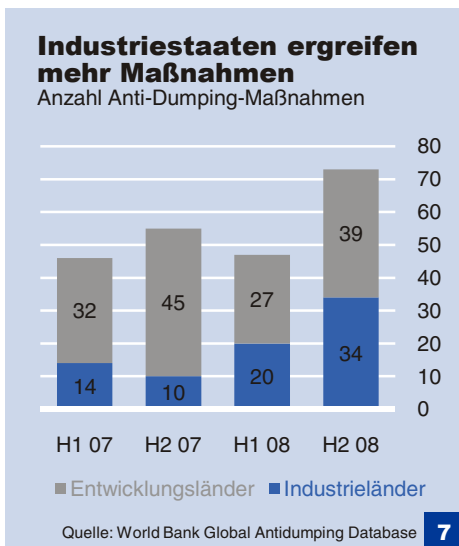
Bei der Anzahl der tatsächlich umgesetzten Anti-Dumping-Maßnahmen war seit Beginn der Krise sogar eine noch stärkere Zunahme um 55% (von 47 auf 73) als bei den Untersuchungen zu verzeichnen. Sie sind sowohl in den Industrie- wie auch in den Entwicklungsländern gestiegen, wobei hier erstere (+70% von 20 auf 34) sogar aktiver waren als letztere (+44% von 27 auf 39).¹⁰ 19 der 23 neu verzeichneten Handelsrestriktionen seit dem Londoner G20-Gipfel Anfang April dieses Jahres stehen im Zusammenhang mit der Nutzung von Anti-Dumping-Instrumenten.¹¹



⁹ Europäische Kommission. COM(2008) 874 und COM(2008) 774. Brüssel.

¹⁰ World Bank. Global Antidumping Database; Brown, C. (2009). Monitoring Update to the Global Antidumping Database.

¹¹ WTO (2009). Fact Sheet: G20 Countries: Actions on Trade since April 2, 2009.



Rapider Anstieg bei Anti-Dumping-Untersuchungen und Maßnahmen lässt Zunahme von Handelsverzerrungen vermuten

Der rapide Anstieg der Anti-Dumping-Untersuchungen wie auch der -Maßnahmen seit Beginn der Krise kann in zweierlei Hinsicht interpretiert werden: Einerseits sieht das WTO „Anti-Dumping-Abkommen“ Anti-Dumping-Untersuchungen und ggf. auch -Maßnahmen für den Fall vor, dass ein ausländisches Unternehmen seine Produkte auf einem Exportmarkt billiger als auf seinem Heimat- oder auf einem anderen Exportmarkt verkauft (Dumping) und dadurch die inländische Industrie des Ziellandes der Exporte negativ betroffen ist. Die Instrumente dienen folglich dem Schutz eines Landes vor Handelsverzerrungen durch einen Handelspartner. So könnte ein Unternehmen niedrigere Preise im Ausland anbieten, weil es bspw. vom Heimatland eine Exportsubvention erhält. In solchen Fällen sind ausnahmsweise Strafzölle als Gegenmaßnahmen in der WTO erlaubt. Andererseits kann ein Land diese Instrumente auch missbrauchen, um die heimische Industrie vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, ohne dass Dumping vonseiten eines ausländischen Unternehmens vorliegt. Dadurch entsteht ein direktes nicht-tarifäres Handelshemmnis durch das Land, dass die Anti-Dumping-Instrumente nutzt.

Auf welche der beiden Optionen der rapide Anstieg der Anti-Dumping-Untersuchungen und -Maßnahmen seit Beginn der Krise zurückzuführen ist, ist schwer zu sagen. Generell ist er jedoch beunruhigend, da er einen allgemeinen Anstieg von Handelsverzerrungen entweder beim Handelspartner (Beispiel Exportsubventionen) oder beim Land, welches diese Instrumente missbräuchlich nutzt, aufzeigt. Diese Entwicklungen bestätigen somit die These, dass in Zeiten wegbrechender Nachfrage die Länder nach wie vor Maßnahmen ergreifen, die ihre Unternehmen gegenüber ausländischer Konkurrenz bevorzugen oder vor jener schützen.

Subventionswettlauf

Als weiteres direktes nicht-tarifäres Handelshemmnis sind zudem Subventionen für inländische Produzenten im Rahmen von nationalen Industriepolitiken zu nennen. In Zeiten wegbrechender Nachfrage greifen viele Staaten auf dieses Mittel zurück, um die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Unternehmen zu erhöhen. „Subventionen an heimische Industrie-sektoren werden noch häufig im Vergleich zu Importzöllen als ähnlich starke Handelsbarriere unterschätzt“. Es droht ein Subventionswettlauf zwischen Industrie- und Schwellenländern, bei dem letztere aufgrund ihrer häufig angespannten Haushaltssituation nur verlieren können.¹²

Subventionen im Automobilsektor...

Aktuell sind in den Industrieländern Unterstützungsmaßnahmen in Höhe von USD 43 Mrd. an die **Automobilindustrie** vorgesehen. USD 17,4 Mrd. davon haben die USA an zwei der „Big Three“ ihres Automobilsektors überwiesen. Die US-Regierung knüpfte die Hilfen an Bedingungen, die von den Herstellern jedoch bis zur Frist Ende März 2009 nicht erfüllt wurden. Die Frist wurde nun verlängert. Eine endgültige Entscheidung steht somit noch aus, es ist jedoch nicht auszuschließen, dass weitere wettbewerbsverzerrende Hilfen fließen.¹³

Andere Staaten haben aus Sorge um eine Benachteiligung ihrer Wirtschaft bereits nachgezogen: Der direkte Nachbar Kanada hat seinen inländischen Werken der US-amerikanischen Automobilhersteller einen Kredit in Höhe von USD 4 Mrd. angeboten. Schwe-

¹² Langhammer, Rolf (2009). „Unfairer Wettbewerb“. Handelsblatt vom 17.03.2009.

¹³ Siehe hierzu <http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/30/GM-and-Chrysler/> Stand: 15.04.2009.

... führen zu Handelsverzerrungen und schützen Überkapazitäten

den greift seiner Autoindustrie mit Krediten und Kreditgarantien in Höhe von rund USD 3 Mrd. (SEK 25 Mrd.) unter die Arme, Japan seinen im Ausland operierenden Autoherstellern mit Krediten in Höhe von umgerechnet USD 5,1 Mrd., Frankreich kommt den eigenen Herstellern mit USD 6 Mrd. und Brasilien seinen Fabrikanten mit USD 1,7 Mrd. zur Hilfe. Auch Großbritannien fördert die Entwicklung „grüner Technologien“ im Automobilsektor mit USD 3,3 Mrd..¹⁴

Befürworter solcher Hilfen argumentieren, dass, solange alle Staaten die Autoindustrie stützen und die Hilfen nicht nur auf nationale Produzenten beschränken, kaum Wettbewerbsverzerrungen entstehen und der Schutz der Arbeitsplätze höher zu bewerten sei. Ohne Frage ist die Stützung der Wirtschaft durch den Staat in der aktuellen Krise vermutlich unvermeidbar, doch stellen die Hilfen für vermeintlich „system-relevante“ Sektoren und Anbieter auch immer eine Bevorzugung dieser gegenüber ausländischer Konkurrenz dar. Es entstehen Verzerrungen, weil die Hilfen unterschiedlich hoch ausfallen und einige Länder nur geringere oder gar keine Unterstützung bieten können. Zudem werden Überkapazitäten geschützt und Marktaustritte bzw. Anpassungsprozesse verhindert/verzögert.

Ein möglicherweise weniger protektionistischer Hilfsansatz ist hier die Stärkung des privaten Konsums statt der direkten Unterstützung der Produzentenseite. Dies wird auch von einigen Ländern verfolgt: Deutschland greift mit Konsumanreizen in Form der „Umweltprämie“ für Automobile in Höhe von nun EUR 5 Mrd. ein (aufgestockt von ursprünglich EUR 1,5 Mrd.). China und Brasilien sowie Südkorea haben vorübergehend die Verkaufssteuer für Automobile gesenkt. Dadurch werden sowohl inländische wie auch ausländische Produzenten begünstigt und der Wettbewerb um das beste Angebot für den Kunden weniger stark verzerrt. Die Unternehmen sind daher gezwungen, ihre Produkte wettbewerbsfähig zu halten, was sie langfristig konkurrenzfähiger macht. Solche Maßnahmen haben jedoch einen deutlich geringeren Umfang als direkte Subventionen und es ist daher fraglich, inwiefern durch sie die politisch motivierte Verhinderung eines Marktaustritts erreicht werden kann.¹⁵

Agrarsubventionen...

Neben dem Automobil- finden sich Subventionen vor allem im **Agrarsektor**. Hier greifen sie sogar teils automatisch, wenn die Preise für Agrarprodukte unter ein festgeschriebenes Niveau sinken. Die Weltbank schätzt, dass die US-Agrarsubventionen 2009 um USD 1,8 Mrd. auf 9,9 Mrd. steigen werden. Die EU hat im Januar ihre Exportvergütungen für Butter, Käse und Voll- sowie Magermilchpulver wiedereingeführt.¹⁶ Dies ist besonders problematisch, weil die stockende Doha-Runde eine weitgehende Reduktion solcher Agrarsubventionen vorsieht.

Die Schwellenländer China, Brasilien und Argentinien versuchen, mit Subventionen in Höhe von insgesamt ca. USD 5 Mrd. gegenzuhalten und leiten, wie oben gesehen, verstärkt Anti-Dumping-Untersuchungen ein. China und Indien kommen ihren Exporteuren zudem mit Rückerstattungen bei Exportzöllen zur Hilfe. Die Schwellenländer befinden sich dabei jedoch auf verlorenem Posten, weil ihre Haushaltssituation vergleichbare Hilfen nicht zulässt. Sie greifen daher verstärkt auf Importzölle als Gegenmaßnahmen zurück. So

¹⁴ WTO (2009). Report to the TPRB from the director-general on the financial and economic crisis and trade-related developments (JOB(09)/2 und JOB(09)/30).

¹⁵ Zudem gehen sektorspezifische Konsumanreize immer auch zu Lasten anderer inländischer Wirtschaftszweige, sodass der Einsatz staatlicher Mittel sorgfältig auf seine Wirkung hin geprüft werden muss.

¹⁶ Gamberoni, Elisa und Richard Newfarmer (2009). a.a.O.; WTO (2009). JOB(09)/30.

... verhindern die Diversifikation der Wirtschaften von Schwellenländern

verhindern die Industriesubventionen in den fort-geschrittenen Ländern, dass die Schwellenländer ihre Wirtschaft weg von der Abhängigkeit von Rohstoffexporten hin zu attraktiven Industriestandorten diversifizieren können.

„Green protectionism“ ...

Umweltschutzbestimmungen

Bei den **indirekt wirkenden Maßnahmen** sind zunächst verschärfte Umweltbestimmungen zu nennen (green protectionism). Hier bieten die weltweiten Anstrengungen zum Klimaschutz Potential für protektionistische Maßnahmen. So plant die EU Nachhaltigkeitskriterien für Biosprit im Rahmen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie – der Anteil von Biokraftstoffen am Spritverbrauch soll demnach bis 2020 auf zehn Prozent steigen. Hierzu sind bereits Klagen z. B. seitens Brasiliens eingegangen, welches eine Bevorzugung der Produzenten innerhalb der EU befürchtet. Zudem entfacht sich die Diskussion über die Einführung von Klimazöllen als Handelssanktion gegen Klimasünder innerhalb der EU immer wieder aufs Neue. Es geht hierbei darum, für Einfuhren aus Ländern mit niedrigeren Umweltstandards spezielle Abgaben zu erheben.¹⁷ Ebenso enthalten einige nationale Krisenmaßnahmen der Industrieländer Umweltschutzmaßnahmen mit protektionistischem Anstrich. So fördert beispielsweise das US-Paket die Herstellung umweltschonender Akkumulatoren und ähnlicher Komponenten mit Krediten im Umfang von USD 2 Mrd., allerdings nur für Hersteller innerhalb der USA.

... ist die falsche Antwort auf das globale Problem Klimaschutz

Solche kurzfristigen, unilateralen Umweltschutzmaßnahmen mit protektionistischer Tendenz könnten weitreichende langfristige Folgen haben: Klimaschutz ist ein globales Problem und bedarf globaler Antworten, vor allem das Mitwirken der schnell wachsenden Schwellenländer ist essentiell. Wenn jene aber befürchten, dass die fortgeschrittenen Länder den Klimaschutz dazu missbrauchen, heimische Produzenten zu schützen und er damit zu Lasten der Wirtschaftsentwicklung der Schwellenländer geht, steht womöglich deren Zustimmung zu einem global koordinierten Vorgehen im Umweltschutz auf der Klimakonferenz in Kopenhagen Ende des Jahres auf dem Spiel – mit unabsehbaren Folgen und mit signifikant höheren Kosten als der Nutzen aus den kurzfristigen, nationalen protektionistischen Maßnahmen.

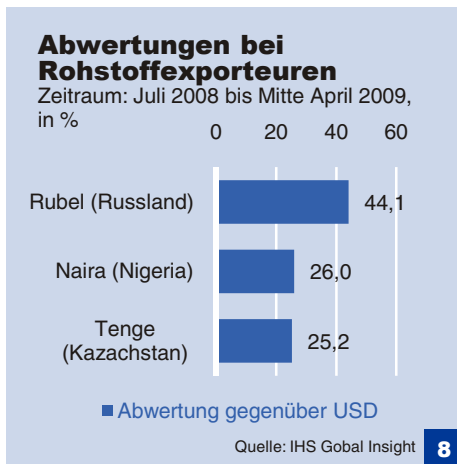
Zollerhöhungswettbewerb damals – Subventionswettbewerb heute?

Von den genannten direkten und indirekten nicht-tarifären Handelshemmnissen stellen die von nationalen Subventionen ausgehenden handelsschädigenden Effekte sicherlich die größte Gefahr dar, schon allein wegen des Umfangs, in dem die Hilfen geplant oder bereits umgesetzt sind. So könnte der Subventionswettbewerb von heute die Rolle des Zollerhöhungswettlaufs der Weltwirtschaftskrise einnehmen, der damals den Einbruch des Welthandels deutlich verschärfte.

2.3 Währungsabwertungen

Eine weitere Form des Protektionismus stellen diskretionäre Währungsabwertungen dar, die zu einem Abwertungswettbewerb zwischen den Staaten eskalieren können. Indem Staaten ihre eigene gegenüber den ausländischen Währungen aktiv schwächen, werden die Exporte des Landes billiger und die heimischen Unternehmen damit

¹⁷ Das weitreichende Thema kann hier nicht genauer abgehandelt werden. Für eine vertiefte Analyse siehe Dröge, S. (2008) „Klimazölle“ und die Glaubwürdigkeit der EU Klimastrategie. SWP Berlin; Hufbauer, G., S. Charnovitz und J. Kim (2009). Global Warming and the World Trading System. Peterson Institute for International Economics; Deutsch, K. (2008). Emissionshandel in Amerika: Die US-Klimapolitik am Scheideweg. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 424. Frankfurt a. M..

Verzerrte Währungsrelationen?**Urteil bei den wichtigsten Handelswährungen schwierig**

auf dem Weltmarkt konkurrenzfähiger. Zugleich verteuern sich im Inland die importierten Waren.

Die Problematik politisch verzerrter Währungsrelationen wird seit längerem debattiert. Das US-Finanzministerium vertritt in seinem neuesten Bericht nach wie vor die Ansicht, dass der große Leistungsbilanzüberschuss und die hohen Devisenreserven Chinas trotz der Aufwertung der Währung um 21 % seit Mitte 2005 für eine Unterbewertung des Renminbi sprechen. China wird dabei jedoch nicht als Währungsmanipulator dargestellt.¹⁸ Die Diskussion könnte angesichts der aktuellen Krise jedoch noch brisanter werden.

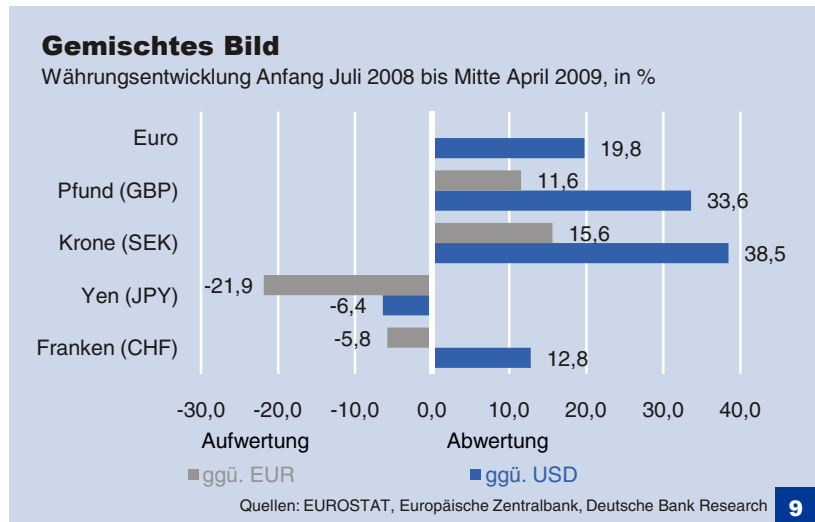
Auch haben verschiedene andere Währungen v.a. von Rohstoff exportierenden Schwellenländern seit Mitte 2008 bedeutend gegenüber dem US-Dollar an Wert verloren. Dies muss jedoch nicht Folge einer gezielten Abwertung sein, sondern kann auch marktwirtschaftliche Gründe haben, da sich unter Investoren verstärkt eine Risikoaversion breitgemacht hat. Dies hatte eine „Flucht in die Sicherheit“ des vermeintlich sicheren US-Dollars zur Folge, was den US-Dollar auf- und die Währungen einiger Schwellenländer abwerten ließ.

Die Abwertungen in einzelnen Exportländern sind auch im Zusammenhang mit den extrem gefallen Rohstoffpreisen zu sehen. Dadurch sanken deren Fremdwährungszuflüsse und die Wechselkurse waren bei gleichbleibender Nachfrage nach Devisenreserven nicht mehr haltbar – es entstand ein Abwertungsdruck auf die Währung. Da die Zentralbanken einiger Länder nach anfänglicher Interventionsbereitschaft nicht länger bereit waren, die Devisenreserven weiter zur Währungsstabilisierung zu verwenden, ließen sie die Währungen innerhalb kürzester Zeit um bis zu 20 bis 40% abwerten. Wenn also Währungsabwertungen in diesen Ländern stattfanden, galten sie eher der Stützung der eigenen Devisenreserven als der aktiven, protektionistisch wirkenden Exportförderung. Angebot und Nachfrage der ausländischen Währungen sollten wieder in die Nähe eines Gleichgewichts gebracht werden.

Bei den wichtigsten Handelswährungen ist ein gemischtes Bild zu beobachten. Das britische Pfund hat seit Mitte 2008 bedeutend gegenüber dem Euro und noch stärker gegenüber dem US-Dollar abgewertet. Auch der Euro hat in diesem Zeitraum gegenüber dem US-Dollar an Wert verloren. Der japanische Yen hat hingegen stark gegenüber dem US-Dollar und noch signifikanter gegenüber dem Euro aufgewertet. Inwiefern diese Verschiebungen jedoch auf aktive Währungsmanipulationen vonseiten der jeweiligen Regierungen zurückzuführen sind, ist schwer zu sagen. Lediglich die Schweizerische Nationalbank schwächte den Franken Mitte März aktiv mit Devisentransaktionen, um eine weitere Aufwertung zu verhindern und der Rezession zu begegnen.¹⁹ Dies muss jedoch vor dem Hintergrund gesehen werden, dass die Währung seit Beginn der Krise deutlich gegenüber dem Euro aufgewertet hatte, was die Wirtschaft zusätzlich belastete. Auch nach der Intervention steht seit Mitte 2008 nach wie vor eine Aufwertung gegenüber dem Euro zu Buche, lediglich gegenüber dem US-Dollar hat der Franken an Wert verloren. Dies spricht für die Argumentation der Schweizerischen Nationalbank, dass der Eingriff der Stabilisierung des Wechselkurses und nicht der aktiven Währungsverzerrung gedient hat.

¹⁸ U.S. Department of Treasury (2009). Report to Congress on International Economic and Exchange Rate Policies.

¹⁹ Schweizerische Nationalbank. Medienmitteilung vom 12. März 2009.



Droht ein Abwertungswettlauf?

Doch wie ist angesichts der doch bedeutenden Verschiebungen auf den Devisenmärkten die Gefahr zu bewerten, dass es heute zu einem Abwertungswertlauf ähnlich jenem in der Weltwirtschaftskrise 1929 - 1933 kommt? Damals gaben, wie aufgezeigt, bedeutende Wirtschaftsnationen wie Großbritannien, die USA und Frankreich die Bindung ihrer Währung an den Goldstandard auf und werteten aktiv ab. In Kombination mit der Abschottungswelle führte dies damals zum aufgezeigten Einbruch des Welthandels.

Die Gefahr, dass es heute zu einer ähnlichen Entwicklung kommt, muss jedoch vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen bewertet werden. Heute besteht im Gegensatz zur damaligen Ausgangslage kein Regime fester Wechselkurse, sondern unterschiedliche Systeme bestimmen das Verhältnis der einzelnen Währungen zum US-Dollar und zum Euro. Der Euro-Dollar-Kurs wiederum kann sich frei bewegen. Ein flexibles Wechselkurssystem zeichnet sich dadurch aus, dass die Notenbanken grundsätzlich nicht auf den Devisenmärkten intervenieren und der Wechselkurs durch Angebot und Nachfrage auf diesen Märkten festgelegt wird. Zu einem Abwertungswettlauf kann es nur kommen, wenn die Notenbanken ihre Zurückhaltung aufgeben und auf dem Devisenmarkt eingreifen.

Wirkung von Abwertungen schwer absehbar

Die Wirkungen einer solchen Intervention sind jedoch in der heutigen, global vernetzten Welt schwer absehbar. Ein Großteil des Handels findet intra-industriell statt, denn Exporteure importieren häufig Vorprodukte oder Dienstleistungen. Somit sind sie von einer Abwertung der eigenen Währung ebenfalls negativ betroffen, weil sich ihre Importe verteuern. Auch wären sie mit steigenden Transaktionskosten im internationalen Handel infolge höherer Wechselkursvolatilität konfrontiert. Sie werden folglich ihre Regierungen nicht zu einer Abwertung drängen. Doch auch wenn sie es täten, hätten viele Staaten wenig Spielraum für weitere Abwertungen, da hierfür neuerliche Zinssenkungen notwendig wären, das Zinsniveau zur Ankurbelung der Nachfrage aber bereits weit abgesenkt wurde.

Hinzu kommt, dass sich einige bedeutende Wirtschaftsnationen im Euro-Währungsraum zusammengeschlossen haben, wodurch sich ein Abwertungswettlauf für sie ausschließt. Die Gefahr eines Abwertungswettlaufs ist heute also geringer einzuschätzen als damals.

„Buy American“-Klausel

Die „Buy American“-Klausel des US-Konjunkturpaketes („American Recovery and Reinvestment Act of 2009“) bezieht sich auf den Einkauf von Eisen, Stahl und weiteren Baumaterialien im öffentlichen Beschaffungswesen. Sektion 1604 der neuen Gesetzgebung sieht hierzu folgendes vor: „None of the funds appropriated or otherwise made available by this Act may be used for a project for the construction, alteration, maintenance or repair of a public building or public work unless all of the iron, steel, and manufactured goods used in the project are produced in the United States“. Sektion 604 ergänzt: „Except as otherwise provided ..., funds appropriated or otherwise available to the Department of Homeland Security may not be used for the procurement of [specified items of clothing or equipment] if the item is not grown, reprocessed, reused, or produced in the United States“.

Solche Vorgaben sind nicht neu: Bisher erhielten US-Anbieter im öffentlichen Beschaffungswesen den Zuschlag, solange ihr Angebot nicht um mehr als 6-9% teurer war als das ausländischer Anbieter. Der vorgeschriebene lokale Fertigungsanteil betrug 51%. Das aktuelle US-Konjunkturpaket verschärft diese Regelung jedoch beträchtlich: Inländische Anbieter erhalten nun den Zuschlag, sofern sich durch die Verwendung ihrer Produkte das Gesamtprojekt nicht um mehr als 25% verteuert. Weil mit Bezug auf das Gesamtprojekt berechnet, kommt das mit einem Importzoll von über 25% für ausländische Anbieter gleich und schließt effektiv den Markt für Eisen, Stahl und weitere Baumaterialien. Hinzu kommt, dass die Wordinge „manufactured goods“ und „produced in the United States“ aus Sektion 1604 rechtlich nicht klar definiert sind. Dadurch könnte der lokale Fertigungsanteil auf nahezu 100% hochgeschraubt werden. Die Rechtsunsicherheit selbst könnte jedoch bereits verzerrend wirken. Auch wären jene US-Anbieter selbst betroffen, die importierte Zwischengüter einsetzen.

Um sie mit den Welthandelsregeln kompatibel zu machen, wurden die beiden Sektionen im Nachhinein durch eine Klausel ergänzt: „This section shall be applied in a manner consistent with United States obligations under international agreements“. So nehmen auch die Ende März veröffentlichten vorläufigen Regeln einige Handelspartner von der „Buy American“-Vorgabe aus: Darunter alle 38 Mitgliedsstaaten des WTO Agreement on Government Procurement inklusive Deutschland, sowie Partner aus Freihandelsabkommen wie der NAFTA und diverse Entwicklungsländer.

Quellen: WTO (2009). JOB (09)/30; DIHK/BDI. Washington News No. 13/09

2.4 Nationale Konjunkturpakete

Andere Maßnahmen zur Bewältigung der Krise bergen ebenfalls protektionistisches Potential. Durch den massiven Einsatz von Steuergeldern zur Stützung der Wirtschaft entsteht Druck auf die Politik, die Hilfen ausschließlich für die nationale Wirtschaft einzusetzen. Denn angesichts der Offenheit vieler Volkswirtschaften fließen von den Nachfragestimuli durch Importe oft Mittel ins Ausland ab und ausländische Unternehmen profitieren von den inländischen Steuergeldern. Zudem besteht das Risiko, dass einzelne Staaten versuchen, von den Konjunkturpaketen anderer Staaten zu profitieren, ohne für die Stützung der Nachfrage mit eigenen Steuergeldern aufkommen zu müssen. Hier spricht man auch von „Trittbrettfahrern“ oder „free ridern“. Dieser Umstand verschärft die Tendenz noch, durch protektionistische Klauseln die Hilfen auf das eigene Land zu beschränken. Das Thema wird folglich zusehends politisiert und die staatlichen Entscheidungsträger reagieren auf die Präferenzen ihrer Wählerschaft. Eine solche Entwicklung wäre speziell in einem einheitlichen Binnenmarkt wie der EU problematisch. Hier drängt die Aufgabe einer frühzeitigen und umfassenden Koordinierung nationaler Maßnahmen, damit die Offenheit der nationalen Teilmärkte nicht gefährdet wird.

Die Gefahr direkter Subventionen, zu denen sich die Politik in einem solchen Klima hinreißen lassen kann, wurde bereits angesprochen. Aber es geht um mehr: In diesem Zusammenhang ist etwa auf die „Buy American“-Klausel des amerikanischen Konjunkturpakets hinzuweisen. Danach sollen für öffentliche Infrastrukturprojekte nur Stahl und Eisen von US-Herstellern verwendet werden, sofern sich durch den Einsatz ihrer Produkte das Gesamtprojekt nicht um mehr als 25% verteuert (siehe Box). Frankreich verband seine Hilfe für die Automobilindustrie mit der Verpflichtung, dass die Empfänger in Frankreich keine Werke schließen dürften. Für die politischen Reaktionen ist, wenn auch wirtschaftlich weit weniger bedeutend, Paraguays Antwort darauf bezeichnend: In seinem „Buy Paraguayan“-Plan sieht das Land eine 70-prozentige Bevorzugung inländischer Hersteller im öffentlichen Beschaffungswesen vor.²⁰

Auch wenn diese Klauseln im Nachhinein teils abgeschwächt werden, könnte doch die Aufforderung, sich auf den Heimatmarkt zu konzentrieren, bei den weiteren unternehmerischen Entscheidungen und bei den Konsumenten im Hinterkopf nachwirken und so zu Wettbewerbsverzerrungen und Ineffizienzen führen.²¹ Ebenfalls könnten die Verstimmungen, die daraus in den zwischenstaatlichen Beziehungen entstanden sind, schwerer wiegen als die wirtschaftlichen Folgen solcher Vorgaben, wenn man berücksichtigt, dass beispielsweise der Importanteil im amerikanischen öffentlichen Beschaffungswesen auch bisher nur bei 4% lag.²² Gegenbeispiel wären die öffentlichen Beschaffungsmärkte in der EU, die in den vergangenen Jahren deutlich liberalisiert wurden und ab gewissen Schwellenwerten eine EU-weite Ausschreibung vorsehen. Die – moderate – Heraufsetzung der Schwellenwerte im Rahmen der koordinierten Konjunkturpakete ist akzeptabel, falls die Regelung zeitlich begrenzt bleibt. Auch hier besteht allerdings das Risiko einer schleichenden Renationalisierung und der damit auf Dauer verbundenen Effizienz- und Wachstumsverluste.

²⁰ WTO (2009). JOB(09)/30.

²¹ Ein Beispiel findet sich unter <http://howtobuyamerican.com/index.php>

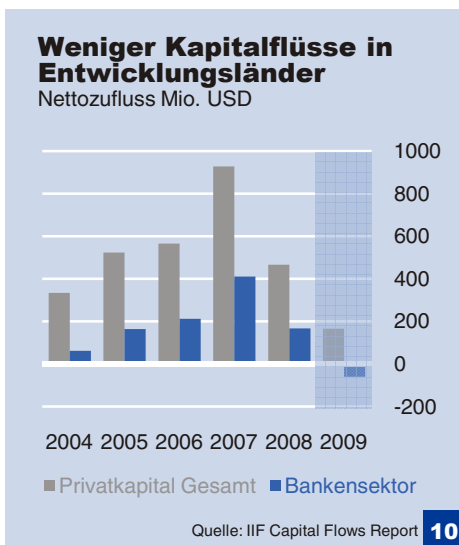
²² Hufbauer, G. & Schott, J. (2009). Buy American: Bad for Jobs, Worse for Reputation. Peterson Institute for International Economics.

Internationale Koordination der Hilfen notwendig

Um dieser protektionistischen Gefahr zu begegnen, ist die Koordination der Konjunkturpakete auf internationaler Ebene geboten. Steigende Exporte ausgelöst durch Konjunkturpakete anderer Staaten würden den durch die eigenen Nachfragestimuli initiierten Anstieg der Importe kompensieren. Eine bessere Koordination dürfte auch die Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen erhöhen: Die Vereinten Nationen prognostizieren, dass die fortgeschrittenen Länder durch international koordinierte Fiskalpakete von 1,5 bis 2% des BIP der größten Volkswirtschaften ein Wachstum von 0,2% und die Entwicklungsländer eines von knapp über 5% im Jahr 2009 erreichen könnten.²³ In ihrem Abschlusskommuniqué der Londoner G20-Konferenz verpflichteten sich die Staats- und Regierungschefs der führenden Wirtschaftsnationen zwar, die Weltkonjunktur gemeinsam und koordiniert mit USD 1,1 Bill. zu stützen und jede negative Wirkung ihrer nationalen Krisenmaßnahmen auf den Welthandel zu vermeiden. Inwiefern die Verpflichtungen angesichts fehlender detaillierter Inhaltsbindung Wirkung entfalten, ist aber schwer absehbar.

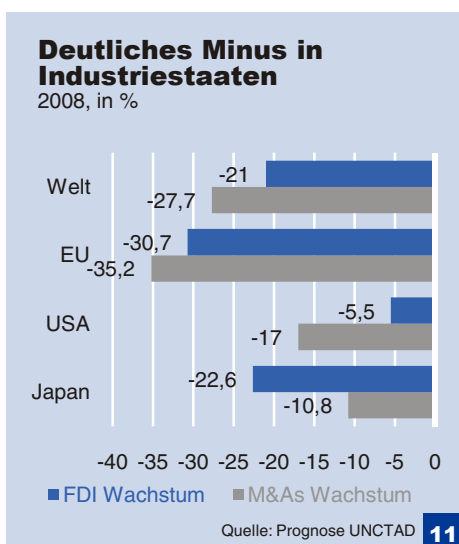
Ironie der Geschichte

Die aufgezeigte protektionistische Bedrohung durch nationale Konjunkturpakete ist im Vergleich zur Weltwirtschaftskrise von 1929 - 1933 neu. Ironie der Geschichte: Sie entsteht aus den Lehren, die aus der damaligen Krise gezogen wurden. Damals griffen die Staaten zu restriktiven Fiskalpolitiken und verschärften so den Nachfrageeinbruch zusätzlich. Um dies zu verhindern verhalten sich die meisten Länder heute expansiv in ihrer Fiskalpolitik, was – wenn es nicht koordiniert geschieht – die o.g. wettbewerbs- und handelsbeschränkenden Risiken mit sich bringt. In Kombination mit dem erwähnten Subventionswettbewerb könnten die protektionistischen Tendenzen der aktuellen Konjunkturpakete den Einbruch des Welthandels signifikant verstärken.



2.5 Beschränkung der internationalen Kapitalflüsse

Neben dem Einbruch beim Güter- und Dienstleistungshandel zeichnet sich auch ein Rückgang internationaler Kapitalflüsse ab. In den aufstrebenden Ländern wird laut Institute of International Finance (IIF) der Nettozufluss an Privatkapital 2009 auf USD 165 Mrd. sinken, nachdem er von seinem Höchststand von 929 Mrd. in 2007 schon auf etwas über 400 Mrd. in 2008 gesunken war. Für den Bankensektor prognostiziert das IIF sogar einen Nettoabfluss aus den Entwicklungsländern, d.h. Schuldner zahlen mehr Schulden zurück als sie neue aufnehmen.²⁴ Auch die ausländischen Direktinvestitionen (FDI) sind laut UNCTAD in 2008 weltweit um 21% gesunken, die grenzüberschreitenden Firmenübernahmen um 27,7%.²⁵



Ursache für den Rückgang in der aktuellen Krise kann – neben marktwirtschaftlichen Gründen wie Liquiditätsmangel, Finanzierungsengpässen und gestiegener Risikoaversion – auch ein politisch motivierter Anstieg der Beschränkungen internationaler Kapitalflüsse sein. Schon vor der Finanzkrise gab es beispielsweise im Bereich der FDI eine Tendenz zu mehr Regulierung. V.a. im Bereich der natürlichen Ressourcen sind die Regierungen darum bemüht, die nationale Kontrolle nicht zu verlieren. So prüft z.B. Australien chinesische Investitionsangebote im Bereich Bergbau auf eigene, nationale Interessen. Indien hat im Dezember des vergangenen Jahres eine höhere Beteiligung ausländischer Investoren in ver-

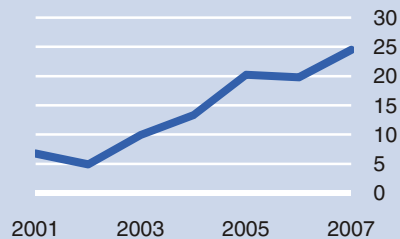
²³ United Nations (2009). World Economic Situation and Prospects 2009. New York.

²⁴ The Institute of International Finance (2009). Capital Flows to Emerging Market Economies.

²⁵ UNCTAD (2009). Assessing the impact of the current financial and economic crisis on global FDI flows.

FDI stärker reguliert

Anteil von für FDI ungünstigen Regulierungen an Gesamtregulierungen, in %



Quelle: UNCTAD World Investment Report 2008

12

Verschärfte Regulierungen könnten Erholung im Wege stehen

schiedenen Wirtschaftszweigen als Krisenmaßnahme ermöglicht, die Liberalisierung aber im Februar dieses Jahres wieder teilweise revidiert und Obergrenzen für die ausländische Beteiligung in strategischen Sektoren wie Verteidigung, Telekommunikation und Luftfahrt eingeführt.²⁶

Laut UNCTAD ist der Anteil von für FDI ungünstigen Regulierungen an den ansonsten gesunkenen Gesamtregulierungen von ca. 5% in 2002 auf nahezu 25% in 2007 gestiegen.²⁷ So stellen etwa Nationalitäts- und Wohnsitzanforderungen, Beschränkung des Aktienbesitzes von Ausländern sowie Beschränkungen auf bestimmte Gesellschaftsformen nicht-tarifäre Handelshemmnisse in diesem Bereich dar. Zudem verringern die in den nationalen Bankenrettungsplänen vorgesehenen Staatsbeteiligungen die Möglichkeit zu FDIs im Finanzsektor und mögliche Beschränkungen der Dividendenzahlungen lassen die Attraktivität von FDIs sinken.

Der Aufbau von Barrieren für FDIs ist problematisch, gleich ob er in den Geber- oder den Empfängerländern erfolgt. Die verschiedenen Vorschriften erhöhen die Kosten der Finanzierung für FDIs, wodurch sie an Attraktivität einbüßen. So werden ausländische Investoren behindert, auch wenn sie die betroffenen wirtschaftlichen Aktivitäten effizienter und erfolgreicher betreiben könnten als Inländer. Zusätzlich könnten neue Finanzierungsengpässe entstehen, wenn Staaten ihre Bankenrettungspläne mit Verpflichtungen verknüpfen, Kredite bevorzugt auf dem Heimatmarkt zu vergeben.

Solche politisch motivierten Beschränkungen der Kapitalflüsse führen zu einer grundsätzlichen Verunsicherung bei den Investoren. Sie haben damit längerfristige Wirkungen als der marktbedingte Rückgang der Kapitalflüsse im Rahmen der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise. Mehr noch, sie könnten eine Erholung auf den Märkten dauerhaft behindern, wenn zu scharfe Regulierungen eingeführt werden, die später nur schwer revidierbar sind.²⁸

2.6 Einschränkung des Wachstumsmotors Migration

Im Rahmen der Wirtschaftskrise und steigender Arbeitslosigkeit werden in einzelnen Ländern auch Rufe nach Einschränkungen der Zuwanderung immer lauter. Ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit soll verhindert werden, indem offene Stellen bevorzugt an Inländer vergeben und Ausländer ausgewiesen werden. Mehrere Umfragen spiegeln diese Stimmung wider: Laut einer Harris-Umfrage im Auftrag der „Financial Times“ würden in Italien und Großbritannien nahezu 80% stark oder teilweise ihre Regierung unterstützen, wenn diese arbeitslose Migranten dazu aufforderte, das Land zu verlassen. In Deutschland und den USA unterstützen dies immerhin 60-65%, in Frankreich hingegen nur etwa 50%.²⁹ Im Januar ist es zu Streiks gegen die Beschäftigung von portugiesischen und italienischen Arbeitern in einer Ö Raffinerie in England gekommen.

²⁶ WTO (2009). JOB(09)/30.

²⁷ UNCTAD (2009). a.a.O.

²⁸ Allerdings sind z.T. auch gegenläufige Trends zu beobachten, wenn nämlich Staatsfonds aus Schwellenländern als finanzstarke Investoren für Unternehmen begrüßt werden, die durch die Wirtschaftskrise in Finanzierungsengpässe geraten sind.

²⁹ Barber, T. (2009). Jobless migrants should leave, say many in EU. Financial Times vom 16.03.2009.

**Zuwanderung wird verstärkt
beschränkt,...**

Und die Politik scheint auf diesen Druck von der Straße zu reagieren: Die USA verpflichten Empfänger von Staatshilfen im Rahmen ihres Konjunkturpakets, amerikanische Staatsbürger bei der Anstellung Ausländern mit dem H-1B Visa vorzuziehen. Eine Ausdehnung dieser Regelung auf alle amerikanischen Firmen wird gegenwärtig im US-Kongress verhandelt.³⁰ Großbritannien verkündete Mitte März 2009 eine Migrantensteuer, wonach Immigranten aus Staaten außerhalb der EU GBP 50 für ihre Visa bezahlen müssen. Spanien kündigte ein Abkommen über die Zulassung philippinischer Arbeiter im Gesundheitssektor. Im Januar 2009 untersagte die malaysische Regierung die Anstellung von ausländischen Mitarbeitern in Fabriken, Kaufhäusern und Restaurants und annullierte die Visas von 55.000 Arbeitern aus Bangladesch, um einheimische Arbeiter zu schützen.³¹

**... doch sie kann zur Erholung
beitragen**

Verschiedene Experten warnen davor, dass solche Migrationsbeschränkungen den Weg aus der Krise erschweren und die Rezession durch die Heimkehrwelle in Entwicklungs- und Schwellenländern verstärken könnten. Bereits im Oktober 2008 hatte UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon davor gewarnt, die Mobilität der Arbeitskräfte in Zeiten der Krise einzuschränken, weil sie ein wichtiges Element des Wiederaufschwungs sein könnte.³² Sie sorgt dafür, dass die richtigen Fähigkeiten den passenden Ort zur passenden Zeit erreichen können und federt den Einschlag einer Krise somit häufig ab. Auch der IWF stellte im Oktober 2008 fest, dass die Mobilität der Arbeitskräfte in den EU-Ländern die Konvergenz der Staaten fördert, indem die Rücksendungen und Rückkehr besser ausgebildeter Arbeitskräfte in ihre Heimatländer die Entwicklung dieser Länder vorantreibt.³³

Migration als Wachstumsmotor

In der Wirtschaft scheint die Wahrnehmung der Migration als Wachstumsmotor mittlerweile auch angekommen zu sein: KPMG befragte Ende 2008 Firmen aus 11 großen Volkswirtschaften zur Nachfrage nach qualifizierten ausländischen Arbeitskräften: 82% gaben an, dass eine verbesserte Arbeitskräftemobilität den Talentepool vergrößere. 73%, dass ihnen dadurch die Anstellung höher qualifizierter Arbeitnehmer ermöglicht wird. 69% unterstützten die Aussage, dass ausländische Arbeitnehmer das Verständnis der globalen Märkte verbessern.³⁴ Microsoft opponiert gegen die Verschärfung der Visaregeln in den USA und verweist darauf, dass 35% seiner im letzten Jahr eingereichten Patente in den USA von Visa- oder Green Card Besitzern kamen.³⁵ Inwiefern sich diese Einsicht aber auch in der restlichen Gesellschaft angesichts steigender Arbeitslosenzahlen durchsetzen kann, ist fraglich.

³⁰ Watanabe, T. (2009). Visa program for skilled workers under attack. Los Angeles Times vom 01.04.2009

³¹ Mogato, M. (2008). U.N. says labor mobility key to tackling global crisis. Reuters vom 29.10.2008.

³² Mogato, M. (2008). a.a.o.

³³ IMF (2008). Regional Economic Outlook Europe: Dealing with Shocks. Washington.

³⁴ KPMG International (2009). Tax, Demographics and Corporate Location.

³⁵ <http://microsoftontheissues.com/cs/blogs/mscorp/archive/2009/03/30/appreciating-our-immigration-system.aspx>

Volumen der Rücksendungen wird 2009 erstmals wieder sinken



Ansatz des Protektionismus verschiebt sich

Ein wichtiger Aspekt der Migration sind die Rücksendungen von Immigranten an ihre Familien in den Heimatländern. Im Jahr 2008 waren sie mit USD 305 Mrd. bereits höher als das Volumen der Entwicklungshilfe. Auch bei ihnen ist jedoch ein Rückgang zu erkennen: Nachdem ihr Anstieg 2007 noch über 20% betrug, erwartet die Weltbank in ihrem Baseline-Szenario für 2009 ein Schrumpfen der Rücksendungen um 5%, in der pessimistischen Prognose sogar eines von bis zu 8,2%. Was das für Entwicklungsländer bedeutet wird anhand folgender Zahlen deutlich: In Tadschikistan machen die Rücksendungen 48%, in Moldawien 38% und im Libanon 24% des BIP aus.³⁶ Aber auch ein Schwellenland wie Mexiko, dessen zweitgrößte Deviseneinnahmequelle in 2008 nach Öl die Rücksendungen in Höhe von USD 23 Mrd. waren, könnte vom Rückgang schwer getroffen werden. Selbstverständlich ist der Rückgang hauptsächlich auf eine Marktreaktion zurückzuführen, weil die Arbeitsnachfrage infolge der Wirtschaftskrise drastisch gesunken ist. Migrationsbeschränkungen verschärfen diese Entwicklung jedoch zusätzlich.

3. Fazit und Forderungen an die Politik

Wie aus den vorangegangenen Betrachtungen deutlich wurde, ist ein Vergleich der protektionistischen Maßnahmen der aktuellen Krise mit jenen der Weltwirtschaftskrise 1929 - 1933 nur teilweise gerechtfertigt. Die Gefahr, dass sich die Krise durch die gleichen protektionistischen Maßnahmen wie damals heute ähnlich verschärft, ist deutlich geringer. Zollerhöhungen und Währungsabwertungen sind aufgrund der veränderten Wirtschaftsstruktur und der Regelung innerhalb der WTO weitaus weniger attraktiv. Sie belasten nämlich nicht nur ausländische Exporteure, sondern auch die in die internationale Wertschöpfungskette eingebundenen inländischen Unternehmen. Daher ist die Lobby, welche die traditionellen Abschottungsstrategien unterstützt, zumindest in den etablierten Industrieländern deutlich geschrumpft.

Diese Argumentation darf jedoch nicht dazu verleiten, die protektionistische Gefahr in der aktuellen Krise per se zu unterschätzen. In Zeiten wegbrechender Nachfrage wenden sich Staaten und Unternehmen nach wie vor Maßnahmen zu, die ihr Angebot wettbewerbsfähiger machen. Wenn auch nicht über die klassischen Kanäle von damals, besteht heute doch ein beträchtliches Risiko, dass neue Formen des Protektionismus zu einer ähnlichen Verschärfung des Abschwungs führen. Zu ihnen zählt vor allem der oben aufgeführte Subventionswettbewerb in Kombination mit nationalen Konjunkturpaketen. Der Ansatz des Protektionismus wandert hierbei von einer Benachteiligung ausländischer Konkurrenten durch Zölle zu einer aktiven Bevorzugung inländischer Unternehmen durch Subventionen und mehr oder minder versteckten Appellen zum Kauf heimischer Waren. Hier greift die Logik des intra-industriellen Handels als Gegenargument nicht, da die inländischen Unternehmen durch Subventionen in ihrem intra-industriellen Handel nicht eingeschränkt sind. Somit besteht hier auch noch eine große Lobby, die diese Form des Protektionismus unterstützt.

³⁶ Ratha, D. und S. Mohapatra (2009). Revised Outlook for Remittance Flows 2009-2011. Migration and Development Brief 9. World Bank.

Mittelfristige Wachstumschancen müssen gewahrt werden

Der drohende Subventionswettlauf könnte in Zeiten der stärkeren internationalen Vernetzung und des intra-industriellen Handels der Zollerhöhungswettlauf von damals werden – mit ähnlichen Folgen für den Welthandel. Dass haushaltspolitische Restriktionen einem solchen Subventionswettlauf gewisse Grenzen setzen, nimmt dem nicht die Brisanz. Denn je mehr gegen den Geist des Freihandels verstoßen wird, desto eher ist mit einer Eskalation protektionistischer Tendenzen durch Retorsionsmaßnahmen bspw. in den Schwellenländern zu rechnen. So kam eine Studie des Peterson Institute for International Economics zu dem Schluss, dass ein von der „Buy American“-Klausel verursachter Anstieg der Arbeitsplätze um 1.000 in einem Jobverlust von bis zu 65.000 durch Exporteinbrüche infolge von Vergeltungsmaßnahmen resultieren kann.³⁷ Auch die Gefahren durch weitere nicht-tarifäre Hemmnisse, wie verschärfte Umweltbestimmungen und stärkere Beschränkungen der Kapitalflüsse und der Migration, dürfen nicht unterschätzt werden.

Damit droht eine Protektionsmusspirale, die die weltwirtschaftliche Erholung wenn nicht ersticken, so doch zumindest verzögern kann. Die Ironie der Geschichte bringt es mit sich, dass man in der Geld- und Fiskalpolitik die richtigen Lehren aus der Großen Depression gezogen hat, dadurch nun jedoch neue Risiken in Form handelsverzerrender Maßnahmen entstehen. Als generelle Einsicht gilt heute wie damals: Die Politik darf mittelfristige Wachstumschancen nicht für kurzfristige Schutzinteressen aufgeben. Offene Märkte und freien Handel zu sichern, ist folglich die nächste wichtige Aufgabe für eine global koordinierte Krisenbewältigung. Neben der zweifellos wichtigen Konzentration auf Maßnahmen, die ausländische Konkurrenten direkt benachteiligen (Zölle) ist dabei ein verstärkter Fokus auf Maßnahmen zu legen, die heimische Unternehmen direkt begünstigen (Subventionen).

Tim Sprissler (+49 69 910-31891, tim.sprissler@db.com)

³⁷ Hufbauer, G. und J. Schott (2009). a.a.O.