

PETER NUNNENKAMP

Handels- und Währungspolitik in Krisenzeiten

– Ungeeignete Konzepte, Strategiedefizite und taktische Finessen –

I. Gehäufte Krisen als wirtschaftspolitische Herausforderung

Die Angst vor einer globalen Wirtschaftskrise geht um. Große Teile der Weltwirtschaft sind bereits in die Rezession gerutscht. Zusätzlich zu der anhaltenden Schwäche Japans, dem tiefen Fall asiatischer Schwellenländer und der Dauerkrise in Rußland droht jetzt auch Lateinamerika ein schwerer wirtschaftlicher Rückschlag. Euroland – häufig als vergleichsweise sicherer Hafen angesehen – versucht bisher vergebens, seine Arbeitsmarktprobleme in den Griff zu bekommen. Mit der prognostizierten Wachstumsabschwächung in den Vereinigten Staaten käme ein weiterer weltwirtschaftlicher Antriebsmotor ins Stocken.

Das Welthandelsvolumen ist 1998 nach Angaben des Internationalen Währungsfonds (mit gut 3 %) deutlich langsamer gewachsen als in den Vorjahren, woran sich auch 1999 wenig ändern dürfte. Es häufen sich die sogenannten Globalisierungskrisen. „Emerging Markets“ in unterschiedlichen Regionen sehen sich schweren Währungs- und Finanzmarkturbulenzen ausgesetzt. Weitere Ansteckungseffekte, etwa in China, sind nicht auszuschließen. Die Schockwellen setzen sich selbst in hochentwickelten Industrieländern mit starken Ausschlägen der Aktienmärkte fort.

Die weltweite Vernetzung der Märkte, insbesondere der Boom grenzüberschreitender Finanztransaktionen, hat den Ruf nach einer global ausgerichteten Wirtschaftspolitik laut werden lassen. Eine klare strategische Reaktion der Wirtschaftspolitik auf die Globalisierung der Märkte ist bisher allerdings nicht zu erkennen. Die vorgelegten Politikentwürfe sind höchst kontrovers. Abgesehen von Zweifeln an ihrer Realisierbarkeit sind diese Entwürfe typischerweise mit schweren Mängeln behaftet. Dies gilt – so die erste These dieses Beitrags – insbesondere für Vorschläge, die Volatilität der internationalen Währungs- und Finanzmärkte durch international koordinierte Maßnahmen zu bekämpfen. Gleichzeitig haben die Finanzkrisen der letzten Jahre andere Politikbereiche in den Hintergrund gedrängt, obwohl diese die Zukunft der Weltwirtschaft maßgeblich beeinflussen dürften. Die Handelspolitik bietet hierfür das beste Beispiel. Handelspolitische Strategien zur Förderung weltweiten Wirtschaftswachstums – so die zweite These – drohen von taktischen Finessen und kurzfristigem Eigennutz konterkariert zu werden.

Zusammengenommen implizieren diese beiden Thesen, daß in der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Strategiedebatte falsche Schwerpunkte gesetzt werden. Es mangelt an internationaler Zusammenarbeit im Handelsbereich, obwohl ihr Nutzen dort am größten wäre. Dagegen können die gängigen Klagen über das Versagen der Finanzmärkte nicht darüber hinwegtäuschen, daß Politikkoordination hier an enge Grenzen stößt.

II. Währungspolitischer Strategiewechsel: weder machbar noch wünschenswert

Kaum jemand wird bezweifeln, daß die Instabilität von Währungen ein ernstes Problem darstellt. Erratisch schwankende Währungsrelationen können erhebliche realwirtschaftliche Kosten verursachen. Die Unsicherheit über den Wechselkurs erschwert den internationalen Handel und verkürzt den privatwirtschaftlichen Planungshorizont; sie verbaut damit Investitionen und Wachstumschancen. Schwellenländer in Asien und Lateinamerika erfahren zur Zeit

leidvoll, wie eine überschießende Abwertung ihrer Währungen die Last der Auslandsverschuldung anschwellen läßt und nationale Konkurswellen auslöst.

Es wäre jedoch absurd, die Währungsinstabilität in asiatischen und lateinamerikanischen Schwellenländern als Argument für fixe Wechselkurse anzuführen. Eine Fixierung des nominalen Wechselkurses ist zumindest solange problematisch, wie das betreffende Land nicht bereit ist, auf eine eigenständige Geldpolitik glaubhaft zu verzichten. Bislang sind nur wenige Länder dem Beispiel Hongkongs und Argentiniens gefolgt, mittels eines „Currency Boards“ zu gewährleisten, daß die inländische Geldmenge jeweils durch Devisenreserven gedeckt ist. Wenn der nominale Wechselkurs fixiert wird, obwohl die nationale Inflationsrate über der internationalen Inflationsrate liegt, wertet die nationale Währung real auf. Währungen, die von den internationalen Finanzmärkten als überbewertet eingeschätzt wurden, boten häufig Anlaß für Spekulationsattacken. Der Fall Brasiliens bestätigt erneut, daß es gerade dort zu extremen Schwankungen kommt, wo Regierungen zu lange an einem falschen Wechselkurs festhalten.

Selbst in Industrieländern, die untereinander typischerweise relativ geringe Inflationsdifferenzen aufweisen, läßt sich kaum eindeutig festlegen, auf welchem Niveau ein fundamental gerechtfertigter (Gleichgewichts-) Kurs anzusiedeln wäre. Die währungspolitische Strategiedebatte dreht sich deshalb im Kern um die Erfolgsaussichten eines "dritten Weges" zwischen fixierten Paritäten einerseits und unbegrenzter Wechselkursflexibilität andererseits. Die Strategie des "dritten Weges", die von seiten der deutschen Bundesregierung mit schillernden Begriffen wie "flexible Stabilität" und "geordnete Flexibilität" belegt worden ist, läuft darauf hinaus, daß sich die Wechselkurse zwischen den wichtigsten Währungen (Euro, US-Dollar und Yen) innerhalb administrativ festgelegter Zielzonen frei bewegen können. Hingegen wäre wirtschaftspolitisch zu intervenieren, sobald ein Wechselkurs die erlaubte Bandbreite zu sprengen droht. Währungsschwankungen würden also nicht gänzlich ausgeschaltet, sondern auf ein als tragbar erachtetes Maß beschränkt.

In einem Zielzonen System wäre über zweierlei zu entscheiden: die zentrale Parität, d.h. den Mittelwert der Zielzone, und die Bemessung der Bandbreite. Das System würde sich nur unwesentlich von völlig flexiblen Wechselkursen unterscheiden, wenn die zentrale Parität regelmäßig an internationale Inflationsunterschiede angepaßt und eine weite Bandbreite gewählt würde. Das System käme dagegen fixierten nominalen Wechselkursen nahe, wenn eine unveränderliche zentrale Parität mit engen Bandbreiten gepaart würde. Die erste Variante verursacht kaum Koordinationsprobleme zwischen den Partnern des Systems, bewirkt aber auch wenig für die Stabilisierung der Währungen. Um das angestrebte Ziel der realen Wechselkursstabilisierung mit der zweiten Variante zu erreichen, müßten die am System beteiligten Länder bereit sein, auf ihre wirtschaftspolitische Souveränität teilweise zu verzichten.

Ohne eine internationale Koordinierung der Geld- und Fiskalpolitik kann ein eng definiertes Zielzonen System zu spekulativen Währungsattacken geradezu einladen. Wenn sich eine Währung auf einen Rand der Bandbreite zu bewegt und die Finanzmärkte Zweifel daran hegen, daß die Zentralbank die Währung unter allen Umständen innerhalb der Bandbreite halten wird, werden einseitige Spekulationsbewegungen ausgelöst. Ein prominentes Beispiel bietet die von George Soros angeführte spekulative Attacke gegen das britische Pfund, das 1992 aus dem Europäischen Wechselkursmechanismus heraus gebrochen wurde.

Der Versuch, die Wechselkurse innerhalb enger Zielzonen zu stabilisieren, indem die Geld- und Fiskalpolitik international koordiniert wird, ist allerdings politisch kaum realisierbar und wäre auch ökonomisch mit Problemen behaftet (Scheide und Sinn 1987). Die Vereinigten Staaten lehnen die währungspolitische Strategie des "dritten Weges" rundheraus ab. Der Chefvolkswirt der Europäischen Zentralbank (EZB), Otmar Issing, bemerkt süffisant (in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 17.2.1999): "Ich würde gern das Koordinie-

rungsmodell kennen, das glaubhaft unterstellt, daß der amerikanische Kongreß seine Finanzpolitik an (...) Wechselkursvorgaben ausrichtet." Auch von der amerikanischen Geldpolitik kann man nicht ernsthaft erwarten, daß sie einem Wechselkursziel untergeordnet wird. Dazu spielt die Stabilität des Wechselkurses im wirtschaftspolitischen Koordinatensystem der Vereinigten Staaten eine viel zu geringe Rolle. Die vorrangige Ausrichtung der Geld- und Fiskalpolitik an binnenwirtschaftlichen Zielsetzungen kann kaum verwundern, da der Außenhandel nur gut ein Zehntel des amerikanischen Bruttoinlandsprodukts ausmacht.

Die Außenhandelsabhängigkeit des gesamten Euro-Raumes ist vergleichbar schwach. Auch im Euroland macht es daher wenig Sinn, Wechselkursstabilität zum Oberziel zu erheben und dafür stärkere Zinsschwankungen in Kauf zu nehmen. Die geldpolitische Autonomie der EZB, die das Zielzonen-Konzept ebenfalls ablehnt, wäre nur solange gegeben, wie der Euro innerhalb der erlaubten Bandbreite schwankt. Sobald ein Abwertungsdruck über die Bandbreite hinausginge, müßte die EZB die Zinssätze anheben, selbst wenn Euroland keinerlei Anzeichen von Inflation aufwiese und sich in einem Konjunkturtal befände. Im Fall eines Aufwertungsdrucks müßten die Zinsen gesenkt werden, obwohl dies möglicherweise im Widerspruch zum EZB-Mandat stünde, für Preisstabilität zu sorgen.

Der von europäischen Regierungsvertretern ins Spiel gebrachte währungspolitische Strategiewechsel droht den stabilitäts politischen Auftrag der Zentralbank also zu unterlaufen. Politiker, die in den letzten Monaten immer wieder auf Zinssenkungen gedrängt haben und die EZB auf diese Weise in die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit einspannen möchten, scheinen diesen Effekt billigend in Kauf zu nehmen. Sollte es jedoch – wider Erwarten – zu einer internationalen Vereinbarung über Wechselkurs-Zielzonen kommen, wäre nicht nur die effektive Autonomie der Zentralbank beschränkt; auch den Regierungen wären wirtschaftspolitisch die Hände gebunden (Mattern u. a. 1999).

Es ist kaum miteinander vereinbar, enge Zielzonen für den Wechselkurs anzustreben und gleichzeitig den politischen Einfluß auf die Zinspolitik verstärken sowie die fiskalpolitischen Handlungsmöglichkeiten ausweiten zu wollen. Die enge Verknüpfung zwischen Währungsregime einerseits und Geld- und Fiskalpolitik andererseits ließe sich nur dadurch auflösen, daß der internationale Kapitalverkehr reglementiert wird. Anders gewendet folgt aus dem sogenannten „wirtschaftspolitischen Trilemma“ (Krugman 1998): Regierungen, die ihre wirtschaftspolitische Autonomie und auch die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs erhalten wollen, haben keine andere Wahl, als flexible Wechselkurse zuzulassen. Währungsinstabilität ist dann – soweit wie möglich – durch eine solide nationale Geld- und Fiskalpolitik zu bekämpfen.

III. Kapitalverkehrskontrollen: Ausweg oder Irrweg?

Aus dem „wirtschaftspolitischen Trilemma“ könnte man auch ausbrechen, indem die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs beschränkt wird. Die gehäuften Währungs- und Finanzkrisen lassen diese Option auch deshalb attraktiv erscheinen, weil man die internationale Spekulation durch Kapitalverkehrskontrollen im Zaum halten zu können glaubt.

Die Kritiker von Kapitalverkehrskontrollen erheben dagegen eine Reihe von Einwänden (vgl. z.B. Cooper 1998). Kapitalverkehrskontrollen werden zum einen abgelehnt, weil eine Beschränkung der individuellen Verfügungsrechte über Einkommen und Vermögen als ungerechtfertigt erachtet wird. Zum anderen wird ein unreglementierter internationaler Kapitalverkehr als Garant dafür angesehen, daß den knappen Ressourcen Kapital seiner – im Weltmaßstab – effizientesten Nutzung zugeführt wird. Schließlich wird die Wirksamkeit von Kapitalverkehrskontrollen bestritten, weil vielfältige Umgehungsmöglichkeiten bestünden.

In der aktuellen Debatte über das Pro und Kontra von Kapitalverkehrskontrollen sind Pauschalurteile Trumpf. Dabei wäre eine differenzierte Beurteilung nötiger denn je. Kapitalver-

kehrskontrollen sind weder in Bausch und Bogen abzulehnen, noch bieten sie ein Allheilmittel. Selbst die angefeindete internationale Spekulation ist nicht das Grundübel, das es unter allen Umständen zu bekämpfen gilt. Spekulation kann nicht nur destabilisierend und damit krisenverschärfend sein; sie kann auch stabilisierend wirken, indem sie die staatlichen Entscheidungsträger rechtzeitig zu unabdingbaren Korrekturen der Wirtschaftspolitik zwingt (Willgerodt 1998).

Zu differenzieren ist in mehrerer Hinsicht. Erstens sind direkte staatliche Eingriffe in den internationalen Kapitalverkehr anders zu beurteilen als ordnungspolitische Rahmenbedingungen, die Finanztransaktionen indirekt beschränken, indem z.B. die Geschäftsbanken bestimmte Vorsichtsmaßregeln befolgen müssen und die Einhaltung dieser Sicherheitsstandards durch staatliche Instanzen überwacht wird. Die Finanzkrise in Asien läßt sich nicht zuletzt auf das Fehlen solcher institutioneller Vorkehrungen zurückführen. Finanzmarktregeln und ihre strikte Überwachung sind deshalb wichtige Bestandteile einer reformierten internationalen Finanzarchitektur. Hierzu gehört auch, die international tätigen Finanzintermediäre durch eine obligatorische Risikovorsorge in die multilaterale Strategie der Krisenvermeidung und -bekämpfung einzubinden (Nunnenkamp 1998a).

Zweitens verbietet sich ein generelles Verdikt gegen die Beschränkung des kurzfristigen Kapitalverkehrs. Zwar spricht vieles gegen eine international harmonisierte Besteuerung kurzfristiger Finanztransfers. Selbst die Befürworter der sogenannten Tobin-Steuer gestehen ein, daß die jüngsten Finanzkrisen auf diese Weise kaum zu vermeiden gewesen wären (Raffer 1998). Die denkbaren steuerlichen Spekulationskosten wären von den durch wechselkurspolitische Fehlentwicklungen ermöglichten Spekulationsgewinnen bei weitem übertroffen worden. Für einzelne Länder mag es aber sinnvoll sein, den Zustrom kurzfristigen Kapitals zu begrenzen, um besser gegen eine plötzliche Umkehr der Kapitalströme gewappnet zu sein. Die Kontrolle kurzfristiger Kapitalzuflüsse, wie sie z.B. in Chile erfolgt ist, bietet sich solange an, wie das nationale Finanzsystem unzureichend entwickelt ist und es deshalb an einer effizienten Intermediation der Kapitalzuflüsse mangelt.

Drittens sind Maßnahmen gegen den Abfluß von Kapital kritischer zu beurteilen als die Kontrolle des Zustroms von kurzfristigem Kapital. Kapitalflucht läßt sich erfahrungsgemäß kaum unterbinden, weil es viele Umgehungsmöglichkeiten gibt. Ausnahmeregelungen fördern die Korruption. Wenn Schlupflöcher durch verschärfte Kontrollen gestopft werden, droht letztlich auch der Außenhandel beeinträchtigt zu werden, weil kurzfristige Zwischenfinanzierungen kaum mehr möglich sind. Ferner werden ausländische Direktinvestitionen abgeschreckt, wenn die Investoren befürchten müssen, ein Gastland später nur noch unter Schwierigkeiten verlassen zu können. Damit droht eine wichtige Quelle langfristiger Kapitalzuflüsse zu versiegen.

Von nachträglichen Versuchen, Kapitalflucht mit administrativen Eingriffen zu stoppen, ist also ebenso abzuraten wie von einer überstürzten Liberalisierung aller Kapitalzuflüsse. Es empfiehlt sich eine zeitlich abgestufte Kapitalverkehrsliberalisierung, die sich an den Fortschritten beim Aufbau eines effizienten nationalen Finanzsystems orientiert. Eine frühzeitige Liberalisierung ist vor allem für ausländische Direktinvestitionen anzustreben, weil diese Form des internationalen Kapitaltransfers – selbst in Krisenzeiten – eine vergleichsweise geringe Volatilität aufweist.

IV. Handelspolitik auf Abwegen

Die Finanzkrisen in Asien und Lateinamerika haben innerhalb der ökonomischen Profession die Zweifel am Nutzen einer schnellen und undifferenzierten Kapitalverkehrsliberalisierung gestärkt. Dagegen sind sich die Ökonomen darin einig, daß es gerade in Kri-

senzeiten darauf ankommt, die Freizügigkeit des internationalen Handels zu sichern. Jeder Versuch eines wichtigen Handelspartners, eigene Anpassungslasten durch Importbeschränkungen auf andere Länder abzuwälzen, provoziert Retorsionsmaßnahmen dieser Länder. Als Ergebnis droht eine protektionistische Spirale, die allen schadet und die weltwirtschaftlichen Rezessionsgefahren verschärft.

Die Verantwortung dafür, daß diese Schreckensvision gebannt wird, lastet in erster Linie auf der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Beide werden ihrer Vorbildfunktion nicht gerecht. Sie verzetteln sich in taktischen handelspolitischen Auseinandersetzungen, die protektionistische Weiterungen zeitigen könnten. Insbesondere die EU ist wenig geneigt, sich der Disziplin des Regelwerkes der Welthandelsorganisation (WTO) zu unterwerfen. Zwei aktuelle Handelskonflikte mit den Vereinigten Staaten verdeutlichen dies:

Die EU verbietet seit 10 Jahren den Import von Fleisch hormonbehandelter Rinder aus den Vereinigten Staaten. Die Streitschlichtungskommission der WTO hat dieses Importverbot als ungerechtfertigt eingestuft, weil die EU bis heute nicht nachweisen konnte, daß der Verzehr von Fleisch hormonbehandelter Rinder gesundheitsschädlich ist. Die Vereinigten Staaten erhielten auch in der Berufungsinstanz recht. Die EU hat sich dem WTO-Urteil nicht gebeugt; sie verfolgt eine Verzögerungstaktik und will das Importverbot erst nach Vorlage weiterer Risikostudien überprüfen.

Im Bananenstreit spielt die EU ebenfalls auf Zeit. Das Importregime der EU diskriminiert amerikanische Lieferanten von Bananen aus Lateinamerika gegenüber europäischen Lieferanten von Bananen aus früheren europäischen Kolonien. Die EU hat zwei Schiedssprüche der WTO mißachtet und Anfang 1999 nur kleinere Änderungen des Importregimes zugestanden, die nach Auffassung unabhängiger Experten unzureichend bleiben („The Economist“ 1999).

Die Reaktion der Vereinigten Staaten auf das starrsinnige Verhalten der EU ist geeignet, die Handelskonflikte zu verschärfen. Schon vor einem WTO-Schiedsspruch über das geänderte Bananenregime der EU haben die Vereinigten Staaten verschiedene europäische Exportprodukte mit Strafzöllen von 100 % belegt (wenn auch nur vorläufig). Im März 1999 wurden weitere Retorsionsmaßnahmen vorbereitet, um die EU im Streit über das Hormonfleisch unter Druck zu setzen. Es droht eine Eskalation mit gegenseitigen Importschikanen in Handelsbereichen, die außerhalb der ursprünglichen Konfliktfelder im Agrarhandel liegen. Zudem tragen die wichtigsten Handelsmächte dazu bei, die Allgemeingültigkeit der WTO-Regeln zu unterminieren und die WTO auf diese Weise zu schwächen.

Es besteht die Gefahr, daß sich die Handelspolitik zunehmend an den Partikularinteressen von Lobbyisten orientiert. In den Vereinigten Staaten verbreitet sich die Klage, von den Europäern allein gelassen zu werden, wenn es darum geht, steigende Exporte aus den asiatischen und lateinamerikanischen Krisenländern zu absorbieren. Amerikanische Interessengruppen lehnen sich verstärkt gegen den Importdruck aus Ländern mit relativ niedrigen Löhnen und abgewerteten Währungen auf. Bestrebungen, den Stahlimport strikt zu quotieren, haben bereits politische Rückendeckung durch fast die Hälfte der Abgeordneten des amerikanischen Repräsentantenhauses erhalten („Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 1. März 1999).

Die politische Basis für eine liberale Handelspolitik erscheint äußerst fragil. Der amerikanische Kongreß hat sich bislang geweigert, Präsident Clinton mit weitreichenden Verhandlungsvollmachten (dem sogenannten „fast track“-Mandat) für eine neue Runde der multilateralen Handelsliberalisierung auszustatten. Beobachter der handelspolitischen Szene in den Vereinigten Staaten hegen die Befürchtung, daß „schon eine kleine Abschwächung des Wirtschaftswachstums und eine geringe Erhöhung der Arbeitslosigkeit ... ausreichen (dürften), um den protektionistischen Tendenzen im Kongreß zum offenen Durchbruch zu verhelfen“ (Kaps 1999). Die EU hat es versäumt, protektionistischen Tendenzen in den Vereinigten Staaten dadurch zu begegnen, daß die schwelenden bilateralen Handelskonflikte in WTO-konformer

Weise beigelegt werden. Die Verzögerungstaktik im Streit über Bananen und Hormonfleisch kennzeichnet exemplarisch das handelspolitische Strategiedefizit der EU.

V. Was handelspolitisch zu tun und zu lassen ist

Die fünfzigjährige GATT/WTO-Geschichte zeigt nach Auffassung des US-Ökonomen Fred Bergsten (1999, passim), daß dem Risiko eines Rückfalls in protektionistische Verhaltensweisen am besten zu begegnen wäre, indem das Rad der Liberalisierung mit einer neuen multilateralen Handelsrunde wieder in Bewegung gesetzt wird. Eine schnelle Verständigung über den Beginn und die Agenda einer „Millenniums-Runde“ der WTO könnte protektionistische Kräfte in die Defensive drängen und würde das handelspolitische Vakuum füllen, das Lobbygruppen für ihr Eigeninteresse zu nutzen trachten.

Eine multilaterale Liberalisierungsinitiative wäre gerade angesichts der gehäuften Wirtschafts- und Finanzkrisen sowie der hohen Arbeitslosigkeit in wesentlichen Teilen der Weltwirtschaft ein wichtiges Signal. Um zu verhindern, daß die aktuellen Probleme sich zur schlimmsten Weltrezession seit den dreißiger Jahren ausweiten, gilt es zu berücksichtigen, daß die damalige Depression durch den Protektionismus der weltwirtschaftlichen Akteure genährt worden ist. Die wichtigsten Handelsmächte können mit einer Liberalisierungsinitiative klarstellen, daß sich frühere handelspolitische Fehler nicht wiederholen werden. Eine neue Handelsrunde im Rahmen der WTO würde zugleich einer regionalen Blockbildung entgegenwirken und das Risiko begrenzen, daß das multilaterale Handelsprinzip der Meistbegünstigung durch Regionalisierung weiter ausgehöhlt wird.

Eine Liberalisierungsinitiative würde insbesondere den krisengeschüttelten Entwicklungs- und Schwellenländern signalisieren, daß ihr Versuch, den wirtschaftlichen Einbruch über erhöhte Exporte abzufedern, nicht an einer Abschottung der Märkte durch die Industrieländer scheitern wird. Das internationale Krisenmanagement dreht sich bisher hauptsächlich um Finanzmarktfragen; es würde um ein wesentliches Element bereichert, wenn der in den Hintergrund gedrängten Handelspolitik der ihr gebührende Stellenwert eingeräumt wird.

Die Handelspolitik kann ihrer Rolle bei der Entschärfung aktueller Krisen allerdings nur gerecht werden, wenn die Industrieländer der Versuchung widerstehen, die nächste WTO-Runde zur Durchsetzung „innovativer“ Handelsbeschränkungen zu mißbrauchen. Einen Mißbrauch der Handelspolitik gilt es vor allem in zwei Bereichen zu verhindern: der staatlichen Förderung von nationalen Unternehmen in technikintensiven Industrien und der internationalen Harmonisierung von Sozial- und Umweltstandards.

Interventionistische Tendenzen im Hochtechnikbereich speisen sich aus der verbreiteten Auffassung, daß heimische Unternehmen dem globalen Wettbewerb ohne staatliche Hilfen nicht gewachsen seien. Eine als "strategisch" erachtete Industrie- und Handelspolitik wird zum Beispiel von der EU-Kommission in dem sogenannten Delors-Weißbuch von 1993 befürwortet: um die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen auf den internationalen Märkten wiederherzustellen, seien direkte Markteingriffe erforderlich. Das zentrale Instrument der "strategischen" Industrie- und Handelspolitik liegt in der Subventionierung heimischer Unternehmen.

Die Erfolgsbedingungen für eine derartige Politik sind in der Praxis kaum zu erfüllen (Gundlach u. a. 1995):

Um Unternehmen gezielt zu fördern, müßte der Staat in der Lage sein, unternehmerische Gewinnchancen und das Wettbewerbsverhalten auf den Hochtechnikmärkten vorherzusagen. Dieses Informationsproblem dürfte nicht zu lösen sein.

Wegen der zunehmenden internationalen Verflechtung von Unternehmen ist es ungewiß, ob die staatliche Förderung der nationalen Wohlfahrt des Förderlandes zugute käme. Es ist nicht gewährleistet, daß das mit staatlicher Hilfe entwickelte technische Wissen tatsächlich im Inland eingesetzt wird, wenn das geförderte inländische Unternehmen Teil eines multinationalen Konzerns ist.

Die Subventionierung heimischer Unternehmen beschwört typischerweise Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner herauf. Bei einem internationalen Subventionswettbewerb wäre das Ziel, die Weltmarktposition der heimischen Unternehmen zu stärken, kaum zu erreichen. Vielmehr würden sich alle beteiligten Länder schlechterstellen.

Ein weiterer Sündenfall droht, wenn die Industrieländer darauf beharren, das handelspolitische WTO-Regelwerk durch sozial- und umweltpolitische Zielsetzungen zu verwässern. Es ist weder gerechtfertigt noch zielführend, Sozial- und Umweltstandards, die die Industrieländer für angemessen halten, als allgemeinverbindlich zu erklären und schwächere Handelspartner mit Handelssanktionen zu belegen, wenn sie diese Standards nicht einhalten. Es würde den Entwicklungsländern verwehrt, ihre komparativen Kostenvorteile auszuspielen und auf diese Weise wirtschaftliche Aufholprozesse zu beschleunigen. Die Motive des Umweltschutzes und verbesserter Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern, mit denen das Verlangen nach internationaler Harmonisierung von Produktionsstandards gerechtfertigt wird, verschleiern häufig nur, daß die Industrieländer sich vor einem angeblich "unfairen" Wettbewerb schützen wollen.

Von Land zu Land unterschiedliche Präferenzen etwa im Umweltbereich begründen keine internationale Harmonisierung, wenn es sich um rein nationale Umweltprobleme handelt. Bei grenzüberschreitenden Umwelteffekten besteht zwar internationaler Regelungsbedarf. Handelssanktionen sind aber ein ungeeignetes Mittel, um globale Umweltziele zu verfolgen; auch bessere Arbeitsbedingungen in Entwicklungsländern lassen sich auf diese Weise kaum erreichen (Gundlach u. a. 1995):

Handelssanktionen sind wirkungslos, wenn Sozial- und Umweltstandards in Industrien verletzt werden, deren Produktion nicht zum Export, sondern für den heimischen Markt bestimmt ist. Die Drohung mit Handelssanktionen verpufft zum Beispiel gegenüber sehr armen Entwicklungsländern mit besonders schlechten Arbeitsbedingungen, solange diese Länder kaum Exporte arbeitsintensiv erstellter Güter aufweisen.

Wenn dagegen ein nennenswerter Teil der sozial- oder umweltrelevanten Produktion exportiert wird, wären Handelssanktionen möglicherweise sogar kontraproduktiv. Ein Importverbot etwa würde einen Einnahmefall in den betroffenen Entwicklungsländern bewirken. Die Preise für die in der Exportwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren gerieten unter Druck. Durch sinkende Löhne würde sich die soziale Situation noch verschlechtern, und es stünde zu befürchten, daß noch mehr Raubbau an der Umwelt betrieben würde.

Statt auf einen "innovativen" Protektionismus zu setzen, sollten die Industrieländer die nächste multilaterale Handelsrunde dazu nutzen, unerledigte Liberalisierungsaufgaben zu lösen und das WTO-Regelwerk um neue handelsrelevante Aspekte zu erweitern (Nunnenkamp 1998b). Die wichtigste Altlast, die zu bewältigen ist, betrifft die Abschaffung der nach der Uruguay-Runde fortbestehenden Bereichsausnahmen. Insbesondere der Agrarhandel wäre endlich der WTO-Disziplin zu unterwerfen. Die Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen wäre voranzutreiben, da der Dienstleistungshandel bisher nur einem recht unverbindlichen Rahmenabkommen unterliegt.

Angesichts der handelspolitischen Konflikte in den letzten Jahren wäre zu klären, wie die Ergebnisse von WTO-Streitschlichtungsverfahren wirksam umgesetzt werden können. Die EU könnte etwa im Bananenstreit nicht mehr auf Zeit spielen, wenn es einem unabhängigen

Schiedsrichter obläge, schnell darüber zu urteilen, ob die unterlegene Partei einen Schiedspruch der WTO tatsächlich befolgt. Die nächste Handelsrunde sollte überdies den Rückgriff auf Schutzklauseln an strikte Voraussetzungen binden. Es gilt vor allem den Mißbrauch von Antidumping-Maßnahmen für protektionistische Zwecke zu bekämpfen. Krisengeplagte Entwicklungs- und Schwellenländer könnten dann eher darauf vertrauen, daß ihre Exportbemühungen auf offene Absatzmärkte stoßen.

Eine Erweiterung des WTO-Regelwerkes ist in erster Linie dadurch anzustreben, daß wettbewerbsrechtliche Mindestnormen vereinbart werden. Privatwirtschaftlichen Beschränkungen des internationalen Wettbewerbs könnte man dann wirksamer entgegentreten als in der Vergangenheit. Multilaterale Mindestnormen würden es erleichtern, daß verschiedene Staaten sich wechselseitig wettbewerbsrechtliche Kompetenzen einräumen, selbst wenn die nationalen Rechtssysteme nicht vollständig harmonisiert sind.

Wettbewerbsrechtliche Mindestnormen würden insbesondere Entwicklungsländer schützen. Entwicklungsländer schrecken häufig davor zurück, multinationalen Unternehmen völlige Niederlassungsfreiheit einzuräumen, weil diese Unternehmen ihre Marktmacht mißbräuchlich ausnutzen könnten. Ein solcher Mißbrauch bleibt solange ungeahndet, wie es den Entwicklungsländern an wirksamen nationalen Wettbewerbsregeln mangelt und die Wettbewerbsbehörden der Heimatländer von multinationalen Unternehmen nicht eingreifen, weil die Heimatländer von den Wettbewerbsbeschränkungen selbst nicht betroffen sind. Es fiel auch leichter, die häufig willkürliche Verhängung von Antidumping-Maßnahmen zu bekämpfen, wenn die WTO die Einhaltung wettbewerbsrechtlicher Mindestnormen durch die Handelspartner überwachen könnte.

Darüber hinaus könnte der globale Ordnungsrahmen dadurch erweitert werden, daß zentrale handelspolitische Prinzipien auch für ausländische Direktinvestitionen in der WTO verankert werden. Das Prinzip der Gleichbehandlung würde die Niederlassungsfreiheit für in- und ausländische Investoren gewährleisten und diskriminierende Eingriffe nach der Zulassung von Investitionen unterbinden. Das Prinzip der Meistbegünstigung würde verhindern, daß zwischen ausländischen Investoren verschiedener Herkunftsländer diskriminiert wird.

Ein internationales Investitionsabkommen böte allerdings nur dann Vorteile, wenn diese Prinzipien nicht allzu sehr verwässert werden. Unter dieser Voraussetzung könnte die WTO zur Rechtssicherheit im Bereich ausländischer Direktinvestitionen beitragen. Entwicklungsländer könnten durch den Beitritt zu einem internationalen Investitionsabkommen das Vertrauen der ausländischen Investoren stärken, weil das Risiko, daß bisherige unilaterale Liberalisierungsmaßnahmen wieder zurückgenommen werden, sinken würde. Der Rechtssicherheit würde es auch dienen, wenn die in einem Rahmenabkommen vereinbarten Mindestnormen mit einem allgemein akzeptierten Verfahren zur Streitschlichtung durchgesetzt werden könnten.

Eine substantielle Liberalisierung ausländischer Direktinvestitionen im multilateralen Rahmen könnte zudem die Transparenz der geltenden Investitionsregeln erhöhen, die zur Zeit in einem unüberschaubaren Geflecht von etwa 1600 bilateralen Investitionsabkommen kodifiziert sind. Schließlich böte sich im multilateralen Rahmen die Chance, den Subventionswettbewerb zu stoppen, in dem potentielle Gastländer sich gegenseitig zu übertreffen versuchen, um ausländische Direktinvestitionen anzulocken. Durch eine wirksame Bindung der eigenen Hände könnten Mitnahmeeffekte durch multi-nationale Unternehmen verhindert werden; insbesondere kleine Gastländer wären weniger erpreßbar.

VI. Resümee

Nach Presseberichten („The Economist“ vom 5.9.1998) schätzen einige Zentralbanker die Lage der Weltwirtschaft im privaten Gespräch als so schlecht ein wie noch nie zu ihren Lebzeiten. Eine global ausgerichtete Wirtschaftspolitik erscheint demnach gebotener denn je. Die Suche nach staatlichen Handlungsspielräumen angesichts zunehmend vernetzter Märkte steht folgerichtig im Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte.

Im Bestreben, das Marktgeschehen politisch zu steuern, hat man sich allerdings teilweise in Sackgassen manövriert. Das von europäischer Seite ins Spiel gebrachte Konzept einer engeren währungspolitischen Koordinierung ist hierfür das beste Beispiel. Bereits an diesem Beispiel zeigt sich ein wirtschaftspolitisches Strategiedefizit: es ist ungeklärt, wie das wirtschaftspolitische Trilemma aufgelöst werden soll, wonach fixierte Wechselkurse mit geld- und fiskalpolitischer Autonomie nicht vereinbar sind, solange die Freizügigkeit des internationalen Kapitalverkehrs erhalten bleibt.

Manchmal werden strikte Kapitalverkehrskontrollen als Patentlösung angeboten. Erfahrungsgemäß sind Versuche, Kapitalflucht mit administrativen Eingriffen zu stoppen, aber allenfalls begrenzt wirksam; sie können sogar kontraproduktiv sein, wenn ausländische Direktinvestitionen abgeschreckt werden. Von einer international koordinierten Besteuerung grenzüberschreitender Finanztransfers ist ebenfalls abzuraten; auf diese Weise lassen sich schwere Finanz- und Währungskrisen nicht verhindern.

Das wirtschaftspolitische Strategiedefizit der führenden Industrieländer offenbart sich vollends im Bereich der Handelspolitik. Hier dominiert ein kleinkariertes Taktieren und eine konfliktverschärfende Orientierung an kurzfristigen Partikularinteressen. Es bleibt zu hoffen, daß eine schnelle Verständigung über den Beginn und die Agenda einer "Millenniums-Runde" der WTO es verhindert, daß wechselseitige Importschikanen eskalieren.

Es obliegt in erster Linie der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, dem Teufelskreis von Rezessionstendenzen und Protektionismus durch entschlossene Liberalisierungsinitiativen rechtzeitig entgegenzuwirken. Die Herausforderung besteht auch darin, die Märkte offenzuhalten, um den wirtschaftlichen Einbruch in den krisengeplagten Entwicklungs- und Schwellenländern abzufedern. Die nächste multilaterale Handelsrunde darf deshalb nicht dazu mißbraucht werden, diesen Ländern sozial- und umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen anzudrohen.

Literatur

Bergsten, C.F. (1999). Zeit für eine "Millennium-Runde". Lehren aus 50 Jahren Welthandelssystem. *Internationale Politik* 54 (1): 11–20.

Cooper, R.N. (1998). *Should Capital-Account Convertibility Be a World Objective?* Princeton University, *Essays in International Finance* 207. Princeton, N.J.

Gundlach, E., et al. (1995). *Fairneß im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik.* Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 254. Kiel.

Kaps, C. (1999). Der Freihandel wird zum Balanceakt. Protektionismus in Amerika. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15. März.

Krugman, P. (1998). *The Eternal Triangle.* Internet version, <http://web.mit.edu/krugman/www/triangle.html>.

- Mattern, F., et al. (1999). Feste Wechselkurse - nicht Lösung, sondern Problem. Handelsblatt, 20. Februar.
- Nunnenkamp, P. (1998a). Wie die Gläubiger bei Finanzkrisen in die Pflicht zu nehmen sind. Handelsblatt, 7. Oktober.
- Nunnenkamp, P. (1998b). Wirtschaftliche Aufholprozesse und "Globalisierungskrisen" in Entwicklungsländern: Implikationen für die nationale Wirtschaftspolitik und den globalen Ordnungsrahmen. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 328. Kiel.
- Raffer, K. (1998). The Tobin Tax: Reviving a Discussion. World Development 26 (3): 529–538.
- Scheide, J., und S. Sinn (1987). Internationale Koordination der Wirtschaftspolitik: Pro und Contra. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge 135. Kiel.
- The Economist (1999). The Beef over Bananas. 6. März.
- Willgerodt, H. (1998). Neue Kontrollen für den internationalen Kapitalverkehr? In: J.B. Donges und A. Freytag (Hrsg.). Die Rolle des Staates in einer globalisierten Wirtschaft. Stuttgart (Lucius & Lucius): 119–171.

NUNNENKAMP Peter, Dr.
Leiter der Forschungsgruppe "Internationale Kapitalbewegungen"
und wissenschaftlicher Direktor am Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.